

**Assosiaatiosopimusten ja työperäistä maahanmuuttoa koskevan
sekundaarilainsäädännön vaikutus kolmansien valtioiden kansalaisten
asemaan EU:n jäsenvaltioiden työmarkkinoilla**

Helsingin yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta

Oikeustieteen maisterin tutkielma

Eurooppaoikeuden projekti 2014

Elokuu 2014

Tekijä: Juho Keinänen (013671280)

Ohjaaja: prof. Juha Raitio

Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Laitos/Institution– Department	
Tekijä/Författare – Author Juho Keinänen			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Assosiaatiosopimusten ja työperäistä maahanmuuttoa koskevan sekundaarilainsäädännön vaikutus kolmansien valtioiden kansalaisten asemaan EU:n jäsenvaltioiden työmarkkinoilla			
Oppiaine /Läroämne – Subject Eurooppaoikeus			
Työn laji/Arbetets art – Level OTM-tutkielma		Aika/Datum – Month and year Elokuu 2014	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages XIX + 104
<p> Tiivistelmä/Referat – Abstract Työntekijöiden vapaalla liikkuvuudella on Euroopan unionin yhtenä sisämarkkinavapautena vakiintunut asema eurooppaoikeudessa. Jäsenvaltioiden kansalaisten subjektiivinen oikeus etsiä ja tehdä työtä toisen jäsenvaltion alueella ja nauttia yhdenvertaisesta kohtelusta vastaanottavan jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa on turvattu perussopimuksissa, johdetussa oikeudessa ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Vapaaseen liikkuvuuteen liittyviin oikeuksiin vetoaminen edellyttää kuitenkin jäsenvaltion kansalaisuutta. Mikäli jäsenvaltion alueella työskentelevä kolmannen valtion kansalainen ei ole liikkumisvapauttaan käyttäneen EU-kansalaisen perheenjäsen, kolmannen valtion kansalainen voi kuitenkin vedota EU:n oikeusjärjestykseen kuuluvien kansainvälisten sopimusten ja unionin työperäistä maahanmuuttoa koskevaan sekundaarilainsäädäntöön. Tutkielmassa tarkastellaan kolmansien valtioiden kansalaisten asemaa unionin solmimien ulkosopimusten ja yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa toteuttavan sekundaarilainsäädännön perusteella sekä näiden oikeuslähteiden välisiä suhteita. </p> <p> Assosiaatiosopimuksilla on perustettu etuoikeutettuja yhteyksiä EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä kolmansien valtioiden välille. Sopimuksissa on voitu määrätä muun muassa sopimuspuolten kansalaisten työskentely- ja oleskeluoikeudesta jäsenvaltioissa sekä oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun vastaanottavan jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa. Sopimuksissa turvattujen oikeuksien laajuus kuitenkin vaihtelee, siten kolmansien valtioiden kansalaiset ovat kansalaisuutensa perusteella eriarvoisessa asemassa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan työntekijöiden asemaa koskevat sopimusmääräykset ovat välittömästi vaikuttavia kansallisissa oikeusjärjestyksissä mikäli ne asettavat selkeitä, ehdottomia ja tulevista täytäntöönpanotoimista riippumattomia velvoitteita, eikä välittömän vaikutuksen myöntäminen ole sopimuksen tavoitteiden tai luonteen vastaista. EU-tuomioistuin on myöntänyt tavoitteiltaan hyvin erilaisiin sopimuksiin sisällyville määräyksille välittömän vaikutuksen. Tuomioistuin on korostanut ulkosopimuksia koskevassa oikeuskäytännössä erityisesti sopimusmääräysten tehokkaan toteutumisen merkitystä. Tämän lisäksi tuomioistuin on tulkinnut määräysten jäsenvaltioille asettamien velvollisuuksien ulottuvuutta analogisesti työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 45 artiklan kanssa riippumatta siitä, minkälaiseen sopimuskokonaisuuteen tulkittava sopimusmääräys liittyy. </p> <p> EU:n yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa tähtää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen perustamiseen. Tämän osana unionin tehtäväksi on SEUT 79 artiklassa asetettu yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehittäminen. Työperäistä maahanmuuttoa kolmansien maista säännellään sektorikohtaisen lainsäädännön takia usealla säädöksellä työntekijäryhmäkohtaisesti. Tutkielmassa käydään läpi direktiivien sisältöä sekä arvioidaan sitä, miten hyvin säädöksillä on ratkaistu ne ongelmat, joihin niillä on pyritty vaikuttamaan. Koska työperäistä maahanmuuttoa koskeva sekundaarinormisto on uutta, säädöksiä koskevaa oikeuskäytäntöä ei vielä ole kertynyt. Tutkielmassa käsitellään tämän vuoksi perheenyhdistämisdirektiiviä ja pitkään oleskelleiden kolmansien valtioiden kansalaisten asemasta annettua direktiiviä koskevaa oikeuskäytäntöä. Laillista maahanmuuttoa koskevassa oikeuskäytännössä on assosiaatiosopimuksia koskevan oikeuskäytännön tavoin korostettu säädösten tavoitteiden tehokkaan toteutumisen merkitystä ja rajoitettu jäsenvaltioiden harkintavaltaa. Lisäksi EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössä luonut yhteyksiä EU-kansalaisten liikkumisvapauteen liittyvien oikeuksien ja sekundaarioikeudessa turvattujen kolmansien valtioiden kansalaisten oikeuksien välillä. Tutkielmassa pohditaan EU-tuomioistuimen ratkaisujen taustalla vaikuttavia syitä ja tavoitteita sekä sitä, voidaanko oikeuskäytännön perusteella ennakoida työperäistä maahanmuuttoa koskevien direktiivien vaikutuksia niiden soveltamisalaan kuuluvien kolmansien valtioiden kansalaisten oikeusasemaan ja jäsenvaltioiden velvollisuuksiin. </p> <p> Maahanmuuttoa koskeva sekundaarinormisto on kansainvälisiin sopimuksiin nähden toissijaista sääntelyä, sillä direktiivit eivät estä kansainvälisistä sopimuksista johtuvien suotuisampien säännösten soveltamista. Johdetun oikeuden tulkinnan tulee olla sopusoinnussa unionia ja jäsenvaltioita sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Tutkielman lopuksi käydään läpi esimerkkejä kansainvälisten sopimusten etusijan vaikutuksista työperäistä maahanmuuttoa koskevan sekundaarinormiston tulkintaan. </p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Kolmansien valtioiden kansalaiset – Euroopan unionin ulkosuhteet – vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – työperäinen maahanmuutto Euroopan unioniin			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

Sisällysluettelo

Lähteet.....	III
Kirjallisuus.....	III
Oikeuskäytäntö	VIII
Säädökset, kansainväliset sopimukset ja muu virallisaineisto.....	XIV
Lyhenteet.....	XIX
1 Johdanto	1
1.1 Aihepiiri ja rajaus	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkielman rakenne	3
1.3 Metodi ja tutkimusaineisto	5
2 Kolmansien maiden kansalaiset ja EU-oikeus	6
2.1 Työntekijöiden vapaa liikkuvuus EU:ssa – kohti <i>Fortress Europea</i>	6
2.2 Henkilöiden vapaa liikkuvuus primaarioikeudessa	9
2.3 Kolmansien maiden kansalaisten asema EU-oikeudessa	11
2.4 Kolmansien maiden kansalaisten asema ulkosopimuksissa	14
2.5 Yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehitys osana oikeus- ja sisäasioita	17
3 Ulkosopimusten vaikutus työntekijöiden asemaan	23
3.1 Ulkosopimusten vaikutukset unionin oikeusjärjestyksessä	23
3.1.1 Sitovuus	23
3.1.2 Kansainvälisten sopimusten välitön vaikutus	25
3.1.3 Kansainvälisten sopimusten määräysten tulkinta	28
3.2 Tarkasteltavat sopimukset ja niiden soveltamista koskevat yleiset periaatteet.....	31
3.2.1 Laillisen oleskelun edellytys.....	32
3.2.2 Välitön vaikutus.....	33
3.3 Työntekijöiden oleskelu- ja työskentelyoikeuteen liittyvät määräykset	34
3.3.1 Turkki.....	34
3.3.1.1 Turkin kansalaisten ensimmäisen maahantulon sääntely	37
3.3.1.2 Turkki-laisten työntekijöiden työskentely- ja oleskeluoikeus.....	39
3.3.1.3 Päätökseen N:o 1/80 perustuvien oikeuksien päättyminen.....	43
3.3.2 Työntekijöiden oleskelu- ja työskentelyoikeus Euro–Välimeri-sopimuksissa	47
3.4 Syrjintäkiellon periaate työolojen osalta	50
3.4.1 Assosiaatiosopimukset	51
3.4.2 Yhteistyö- ja kumppanuussopimukset.....	55

3.5	Yhteenvetoa oikeuskäytännöstä.....	57
4	Yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa toteuttava sekundaarilainsäädäntö	60
4.1	Työperäistä maahanmuuttoa koskeva sekundaarilainsäädäntö	63
4.1.1	Yhdistelmälupadirektiivi	63
4.1.2	Erityisosaajadirektiivi	66
4.1.3	Lyhytaikaista työperäistä maahanmuuttoa koskevat direktiivit	71
4.1.4	Yhteenvetoa direktiiveistä	75
4.1.5	Työperäistä maahanmuuttoa koskevien direktiivien tulkinta	77
4.2	Euroopan unionin tuomioistuimen tulkintakannanotot.....	79
4.2.1	Kolmansien valtioiden kansalaisten oikeus perheen yhdistämiseen	79
4.2.2	Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asema.....	82
4.2.3	Suhteellisuusharkinnan samankaltaisuus direktiiveihin ja assosiaatiosopimukseen perustuvia oikeuksia rajoitettaessa	84
4.2.4	Oikeuskäytännön päälinjaukset	87
4.3	Direktiivien tulkinta oikeuskäytännön valossa.....	89
5	Ulkosopimusten ja EU:n sisäisen lainsäädännön välinen suhde	92
5.1	Ulkosopimusten vaikutus sekundaarioikeuden soveltamiseen ja tulkintaan.....	92
5.2	Ulkosopimusten etusijan vaikutus turkkilaisten työntekijöiden asemaan.....	95
5.2.1	Standstill-määräykset	95
5.2.2	Maahantulon alkuperäisen perusteen merkityksettömyys	96
5.2.3	Turkkilaisten työntekijöiden pääsy jäsenvaltion työmarkkinoille	97
6	Loppupäätelmät	100

Lähteet

Kirjallisuus

Kirjat (internet-lähteissä vierailtu 10.8.2014)

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva: WSOY, 1989. (**Aarnio 1989**)

Acosta Arcarazo, Diego: The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship: An Analysis of Directive 2003/109. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011. (**Acosta Arcarazo 2011**)

Barnard, Catherine: EU Employment Law. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2012. (**Barnard 2012**)

Boeles, Pieter – den Heijer, Maarten – Lodder, Gerrie – Wouters, Kees: European migration law. Antwerp – Oxford – Portland: Intersentia, 2009. (**Boeles – den Heijer – Lodder – Wouters 2009**)

Boswell, Christina – Geddes, Andrew: Migration and Mobility in the European Union. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011. (**Boswell – Geddes 2011**)

Craig, Paul – de Búrca, Gráinne: EU law: text, cases and materials (fifth edition). Oxford – New York: Oxford University Press, 2011. (**Craig – de Búrca 2011**)

Eisele, Katharina: The External Dimension of the EU's Migration Policy, Different Legal Positions of Third-Country Nationals in the EU. A Comparative Perspective. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2013. (**Eisele 2013a**)

Guild, Elspeth: Immigration Law in the European Community. The Hague: Kluwer Law International, 2001. (**Guild 2001**)

Koutrakos, Panos: EU international relations law. Oxford – Portland: Hart Publishing, 2006. (**Koutrakos 2006**)

Maresceau, Marc: Bilateral agreements concluded by the European Community. Courses of the Hague Academy of International Law 309. Martinus Nijhoff Publishers, 2004. Saatavilla internetistä osoitteesta http://nijhoffonline.nl/book?id=er309_er309_125-451 (**Maresceau 2004**)

Mavridis, Prodromos: Les turcs dans l'Union européenne – Réflexions sur la prééminence du droit. Athènes: Ant. N. Sakkoulas, Bruxelles: Bruylant, 2009. (**Mavridis 2009**)

Mendez, Mario: The legal effects of EU agreements: maximalist treaty enforcement and judicial avoidance techniques. Oxford: Oxford University Press, 2013. (**Mendez 2013**)

Peers, Steve: EU justice and home affairs law. Oxford and New York: Oxford University Press, 2011. (**Peers 2011**)

Peers, Steve – Guild, Elspeth – Acosta Arcarazo, Diego – Groenendijk, Kees – Moreno-Lax, Violeta: EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition Volume 2: EU Immigration Law. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2012. (**Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno-Lax 2012**)

Reuter, Paul: Introduction to the Law of Treaties. London – New York: Kegan Paul International, 1995. (**Reuter 1995**)

Wiesbrock, Anja: Legal Migration to the European Union. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010. (**Wiesbrock 2010a**)

Artikkelit ja lyhyemmät kirjoitukset (kaikissa internet-lähteissä vierailtu 10.8.2014)

Bell, Mark: The Principle of Equal Treatment: Widening and Deepening. Teoksessa Craig, Paul – de Búrca, Gráinne (eds.): The evolution of EU law. Oxford and New York: Oxford University Press, 2011, s. 611–639. (**Bell 2011**)

Carrera, Sergio – Faure Atger, Anaïs – Guild, Elspeth – Kostakopoulou, Dora: Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020. CEPS Policy Brief No. 240, 5.4.2011. saatavilla internetistä osoitteesta <http://www.ceps.eu/book/labour-immigration-policy-eu-renewed-agenda-europe-2020> (**Carrera – Faure Atger – Guild – Kostakopoulou 2011**)

Cheyne, Ilona: Haegeman, Demirel and their progeny. Teoksessa: Dashwood, Alan – Hillion, Christophe (eds.): The general law of E.C. external relations. London: Sweet & Maxwell, 2000, s. 20–41. (**Cheyne 2000**)

Cremona, Marise: External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility and Effects of International Law. EUI Working Papers LAW No. 2006/22. (**Cremona 2006**)

Cremona, Marise: External relations and external competence of the European Union: the emergence of an integrated policy. Teoksessa Craig, Paul – de Búrca, Gráinne (eds.): The evolution of EU law. Oxford and New York: Oxford University Press, 2011, s. 217–269. (**Cremona 2011**)

de Bruycker, Philippe: Chronique de jurisprudence consacrée à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Cahiers de Droit Européen, Vol 46. No.1, 2010. (**de Bruycker 2010**)

Eisele, Katharina: Why come here if I can go there? Assessing the 'attractiveness' of the EU's Blue Card Directive for 'Highly Qualified' Immigrants. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No. 60, October 2013. Saatavilla internetistä osoitteesta <http://www.ceps.eu/book/why-come-here-if-i-can-go-there-assessing-%E2%80%98attractiveness%E2%80%99-eu%E2%80%99s-blue-card-directive-%E2%80%98highly-qua> (**Eisele 2013b**)

Gümüs, Yasin Kerem: EU Blue Card Scheme: The Right Step in the Right Direction? European Journal of Migration and Law 12 (2010) s. 435–453. (**Gümüs 2010**)

Hailbronner, Kay: Introduction into the EU immigration and asylum law. Teoksessa Hailbronner, Kay (ed.): EU Immigration and Asylum Law. Commentary on EU Regulations and Directives. München: Verlag C.H. Beck, 2010. (**Hailbronner 2010**)

Hardy, Julien: The Objective of Directive 2003/86 Is to Promote the Family Reunification of Third Country Nationals. European Journal of Migration and Law 14 (2012), s. 439–452. (**Hardy 2012**)

Hedemann-Robinson, Martin: An overview of recent legal developments at Community level in relation to third country nationals resident within the European Union, with particular reference to the case law of the European Court of Justice. Common Market Law Review Vol 38 N:o 3, 2001, s. 525–586. (**Hedemann-Robinson 2001**)

Hillion, Christophe: Case C-265/03 *Igor Simutenkov v Ministerio de Educación y Cultura, Real Federación Española de Fútbol*, [2005] ECR I-2579. Common Market Law Review N:o 45, 2008, s. 815–833. (**Hillion 2008**)

Hamenstädt, Kathrin: The protection of Turkish Citizens against expulsion – This far and no further? The impact of the Ziebell case. German Law Journal Vol 14 N:o 1 2013, s. 239–268. (**Hamenstädt 2013**)

Jacobs, Francis G.: Direct effect and interpretation of international agreements in the recent case law of the European Court of Justice. Teoksessa Dashwood, Alan – Maresceau, Marc (eds.): Law and practice of EU external relations. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, s. 13–33. (**Jacobs 2008**)

Karayigit, Mustafa T.: Vive la Clause de Standstill: The Issue of First Admission of Turkish Nationals into the Territory of a Member State within the Context of Economic Freedoms. European Journal of Migration and Law, 2011, 13, s. 411–441. (**Karayigit 2011**)

Kostakopoulou, Dora – Acosta Arcarazo, Diego – Munk, Tine: EU Migration Law: The Opportunities and Challenges Ahead. Teoksessa Acosta Arcarazo, Diego – Murphy, Cian C (eds.): EU Security and Justice Law After Lisbon and Stockholm. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2014. (**Kostakopoulou – Acosta Arcarazo – Munk 2014**)

Lazarowicz, Alex: The Intra-Corporate Transferees Directive: time to break the deadlock. EPC Policy Brief, 8.4.2013. Saatavilla internetistä osoitteesta http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3445_intra-corporate_transferees_directive.pdf (**Lazarowicz 2013**)

Lazarowicz, Alex: A success story for the EU and seasonal workers' rights without reinventing the wheel. EPC Policy Brief, 28.3.2014. Saatavilla internetistä osoitteesta http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4309_eu_and_seasonal_workers__rights.pdf (**Lazarowicz 2014**)

Martenczuk, Bernd: Decisions of Bodies Established by International Agreements and the Community Legal Order. Teoksessa Kroenenberger, Vincent (ed.) The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony? The Hague: T.M.C. Asser Press, 2001. (**Martenczuk 2001**)

Martenczuk, Bernd: Migration Policy and EU External Relations. Teoksessa Azoulai, Loïc – De Vries, Karin (eds.): EU Migration Law. Legal Complexities and Political Rationales. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 69–105. (**Martenczuk 2014**)

O'Leary, Siofra: Free Movement of Persons and Services. Teoksessa Craig, Paul – de Búrca, Gráinne (eds.): The evolution of EU law. Oxford and New York: Oxford University Press, 2011, s. 499–545. (**O'Leary 2011**)

Pascoau, Yves – McLoughlin, Sheena: EU Single Permit Directive: a small step forward in EU migration policy. European Policy Centre, Policy Brief, 24.1.2012. Saatavilla internetistä osoitteesta

http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1398_eu_single_permit_directive.pdf (**Pascoau – McLoughlin 2012**)

Peers, Steve: EC Frameworks of International Relations: Co-operation, Partnership and Association. Teoksessa Dashwood, Alan – Hillion, Christophe (eds.) *The General Law of E.C. External Relations*. London: Sweet & Maxwell, 2000, s. 100–114. (**Peers 2000**)

Peers Steve: EC immigration law and EC association agreements: fragmentation or integration? *European Law Review*, 2009, 34(4), s. 628–638. (**Peers 2009**)

Peers, Steve: An EU immigration code: towards a common immigration policy. *European Journal of Migration and Law*, (14)2012, s. 33–61. (**Peers 2012**)

Peers, Steve: The Court of Justice lays the foundations for the Long-Term Residents Directive: *Kamberaj, Commission v Netherlands, Mangat Singh*. *Common Market Law Review*, 50, 2013, s. 529–552. (**Peers 2013**)

Raitio, Juha: Teleologia eurooppaoikeudessa. *Oikeus* 2005 (34), 3, s. 276–297. (**Raitio 2005**)

Schuilenburg, Katharina Anna: The ECJ Simutenkov case: Is same level not offside after all? Policy papers on transnational economic law No. 13, Transnational economic law research center. Halle: April 2005. Saatavilla internetistä osoitteesta <http://digital.bibliothek.uni-halle.de/pe/content/titleinfo/1563> (**Schuilenburg 2005**)

Takács, Tamara: Legal status of migrants under the association, partnership and cooperation agreements of the EU: how far from EU citizenship? Teoksessa Talani, Leila Simona (ed.): *Globalisation, Migration and the Future of Europe*. New York: Routledge, 2012. (**Takács 2012**)

Talani, Leila Simona: The internal and external dimension of the "Fortress Europe". Teoksessa Talani, Leila Simona (ed.): *Globalisation, Migration and the Future of Europe*. New York: Routledge, 2012. (**Talani 2012**)

Thym, Daniel: EU migration policy and its constitutional rationale: a cosmopolitan outlook. *Common Market Law Review* 50: s. 709–736, 2013. (**Thym 2013**)

Wiesbrock, Anja: Court of Justice of the European Union: The Right to Family Reunification of Third-Country Nationals under EU Law; Decision of 4 March 2010, Case C-578/08, *Rhimou Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken*. *European Constitutional Law Review*, 6: 462–480, 2010. (**Wiesbrock 2010b**)

Wiesbrock, Anja: Granting Citizenship-related Rights to Third-Country Nationals: An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship? *European Journal of Migration and Law* 14 (2012) s. 63–94. (**Wiesbrock 2012**)

Wiesbrock, Anja: Political Reluctance and Judicial Activism in the Area of Free Movement of Persons: The Court as the Motor of EU–Turkey Relations? *European Law Journal* Vol. 19, N:o 3, May 2013, s. 422–442. (**Wiesbrock 2013**)

Oikeuskäytäntö

EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö (viittaukset englanninkieliseen oikeustapauskokoelmaan)

Asia 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse administratie der belastingen* [1963] ECR 1 (**van Gend en Loos**)

Asia 6/64 *Flaminio Costa v ENEL* [1964] ECR 585 (**Costa v ENEL**)

Yhdistetyt asiat C-21–24/72 *International Fruit Company NV and Others v Produktschap voor Groenten en Fruit* [1972] ECR 1219 (**International Fruit Company**)

Asia 167/73 *Commission of the European Communities v French Republic* [1974] ECR 359 (**komissio v Ranska**)

Asia 181/73 *R. & V. Haegeman v Belgian State* [1974] ECR 449 (**Haegeman**)

Asia 41/74 *Yvonne van Duyn v Home Office* [1974] ECR 1337 (**van Duyn**)

Asia 67/74 *Carmelo Angelo Bonsignore v Oberstadtdirektor der Stadt Köln* [1975] ECR 297 (**Bonsignore**)

Asia 87/75 *Conceria Daniele Bresciani v Amministrazione Italiana delle Finanze* [1976] ECR 129 (**Bresciani**)

Asia 118/75 *Lynne Watson and Alessandro Belmann* [1976] ECR 1185 (**Watson ja Belmann**)

Asia 30/77 *Régina v Pierre Bouchereau* [1977] ECR 1999 (**Bouchereau**)

Asia 65/77 *Jean Razanatsimba* [1977] ECR 2229 (**Razanatsimba**)

Asia 270/80 *Polydor Limited ja RSO Records Inc. v Harlequin Records Shops Limited and Simons Records Limited* [1982] ECR 329 (**Polydor**)

Asia 17/81 *Pabst-Richarz KG v Hauptzollamt Oldenburg* [1982] ECR 1331 (**Pabst-Richarz**)

Asia 104/81 *Hauptzollamt Mainz v Kupferberg & Cie* [1982] ECR 3641 (**Kupferberg**)

Asia 327/82 *Ekro BV Vee- en Vleeshandel v Produktschap voor Vee en Vlees* [1984] ECR 107 (**Ekro**)

Asia 238/83 *Caisse d'allocations familiales de la région parisienne v Richard Meade* [1984] ECR 2631 (**Meade**)

Asia 66/85 *Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg* [1986] ECR 2121 (**Lawrie-Blum**)

Asia 139/85 *R. H. Kempf v Staatssecretaris van Justitie* [1986] ECR 1741 (**Kempf**)

Asia 12/86 *Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd* [1987] ECR 3719 (**Demirel**)

Asia 344/87 *I. Bettray v Staatssecretaris van Justitie* [1989] ECR 1621 (**Bettray**)

Asia 9/88 *Mário Lopes da Veiga v Staatssecretaris van Justitie* [1989] ECR 2989 (**Lopes da Veiga**)

Asia 30/88 *Hellenic Republic v Commission of the European Communities* [1989] ECR 3711 (**Kreikka v komissio**)

Asia C-192/89 *S. Z. Sevince v Staatssecretarie van Justitie* [1990] ECR I-3461 (**Sevince**)

Asia C-292/89 *The Queen v Immigration appel tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen* [1991] ECR I-745 (**Antonissen**)

Asia C-18/90 *Office national de l'emploi v Bahia Kziber* [1991] ECR I-199 (**Kziber**)

Asia C-163/90 *Administration des Douanes et Droits Indirects v Leopold Legros* [1992] ECR I-4625 (**Legros**)

Asia C-213/90 *Association de soutien aux travailleurs immigrés (ASTI) v Chambre des employés privés* [1991] ECR I-3507 (**ASTI**)

Asia C-207/91 *Eurim-Pharm GmbH v Bundesgesundheitsaut* [1993] ECR I-372 (**Eurim-Pharm**)

Asia C-237/91 *Kazim Kus v Landeshauptstadt Wiesbaden* [1992] ECR I-6781 (**Kus**)

Asia C-312/91 *Metalsa Srl.* [1993] ECR 3751 (**Metalsa**)

C-272/92 *Maria Chiara Spotti v Freistaat Bayern* [1993] ECR I-5185 (**Spotti**)

Asia C-415/93 *Union royale belge des sociétés de football association ASBL v Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA v Jean-Marc Bosman and others and Union des associations européennes de football (UEFA) v Jean-Marc Bosman* [1995] ECR I-4921 (**Bosman**)

Asia C-434/93 *Ahmet Bozkurt v Staatssecretaris van Justitie* [1995] ECR I-01475 (**Bozkurt**)

Asia C-61/94 *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany* [1996] ECR I-3989 (**komissio v Saksa**)

Asia C-171/95 *Recep Tetik v Land Berlin* [1997] ECR I-329 (**Tetik**)

Asia C-351/95 *Selma Kadiman v Freistaat Bayern* [1997] ECR I-2133 (**Kadiman**)

Asia C-36/96 *Faik Günaydin, Hatice Günaydin, Günes Günaydin and Seda Günaydin v Freistaat Bayern* [1997] ECR I-05143 (**Günaydin**)

Asia C-149/96 *Portuguese Republic v Council of the European Union* [1999] ECR I-8395 (**Portugali v neuvosto**)

Asia C-262/96 *Sema Sürül v Bundesanstalt für Arbeit* [1999] ECR I-2685 (**Sürül**)

Asia C-348/96 *Criminal Proceedings against Donatella Calfa* [1999] ECR I-11 (**Calfa**)

Asia C-350/96 *Clean Car Autoservice GesmbH v Landeshauptmann von Wien* [2001] ECR I-9687 (**Clean Car**)

Asia C-416/96 *Nour Eddline El-Yassini v Secretary of State for Home Department* [1999] ECR I-1209 (**El-Yassini**)

Asia C-1/97 *Mehmet Birden v Stadtgemeinde Bremen* [1998] I-07747 (**Birden**)

Asia C-230/97 *Criminal Proceedings against Ibyinka Awoyemi* [1998] ECR I-6781 (**Awoyemi**)

Asia C-340/97 *Ömer Nazli, Caglar Nazli and Melike Nazli v Stadt Nürnberg* [2000] ECR I-957 (**Nazli**)

Asia C-162/00 *Land Nordrhein Westfalen v Beata Pokrzepowicz-Meyer* [2002] ECR I-1049 (**Pokrzepowicz-Meyer**)

Asia C-184/99 *Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* [2001] ECR I-6193 (**Grzelczyk**)

Asia C-188/00 *Bülent Kurz v Land Baden-Württemberg* [2002] ECR I-10691 (**Kurz**)

Asia C-438/00 *Deutscher Handballbund eV v Maros Kolpak* [2003] ECR 4135 (**Kolpak**)

Asia C-171/01 *Wählergruppe "Gemeinsam Zajedno/Birlikte Alternative und Grüne GewerkschafterInnen/UG", and Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit and Others* [2003] ECR I-4301 (**Wählergruppe**)

Yhdistetyt asiat C-317/01 ja C-369/01 *Eran Abatay and Nadi Sahin v Bundesanstalt für Arbeit* [2003] ECR I-12301 (**Abatay ja Sahin**)

Yhdistetyt asiat C-482–483/01 *Georgios Orfanopoulos and Raffaele Oliveri v Land Baden-Württemberg* [2004] ECR I-5257 (**Orfanopoulos ja Oliveri**)

Asia C-467/02 *Inan Cetinkaya v Land Baden-Württemberg* [2004] ECR I-10895 (**Cetinkaya**)

Asia C-239/03 *Commission of the European Communities v French Republic* [2004] ECR I-9325 (**komissio v Ranska**)

Asia C-230/03 *Mehmet Sedef v Freie und Hansestadt Hamburg* [2006] ECR I-157 (**Sedef**)

Asia C-265/03 *Igor Simutenkov v Ministerio de Educación y Cultura and Real Federación Española de Fútbol* [2005] ECR I-2596 (**Simutenkov**)

Asia C-374/03 *Gaye Gürol v Bezirksregierung Köln* [2005] I-6199 (**Gürol**)

Asia C-383/03 *Ergül Dogan v Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg* [2005] ECR I-6237 (**Dogan**)

Asia C-540/03 *European Parliament v Council of the European Union* [2006] ECR I-5769 (**parlamentti v neuvosto**)

Asia C-4/05 *Hasan Güzeli v Oberbürgermeister der Stadt Aachen* [2006] ECR I-10279 (**Güzeli**)

Asia C-16/05 *The Queen, ex parte Veli Tum and Mehmet Dari v Secretary of State for the Home Department* [2007] ECR I-7415 (**Tum ja Dari**)

Asia C-97/05 *Mohamed Gattoussi v Stadt Rüsselsheim* [2006] ECR I-11917 (**Gattoussi**)

Asia C-291/05 *Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie v R. N. G. Eind* [2007] ECR I-10719 (**Eind**)

Asia C-325/05 *Ismael Derin v Landkreis Darmstadt-Dieburg* [2007] ECR I-6495 (**Derin**)

Asia C-336/05 *Ameur Echouikh v Secrétaire d'Etat aux Anciens Combattants* [2006] ECR I-5223 (**Echouikh**)

Asia C-228/06 *Mehmet Soysal and Ibrahim Savatli v. Bundesrepublik Deutschland* [2009] I-01031 (**Soysal**)

Asia C-242/06 *Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie v T. Sahin* [2009] ECR I-8465 (**Sahin**)

Asia C-294/06 *The Queen ex parte Ezgi Payir, Burhan Akyuz, Birol Ozturk v Secretary of State for the Home Department* [2008] ECR I-203 (**Payir**)

Asia C-92/07 *European Commission v Kingdom of Netherlands* [2010] I-03683 (**komissio v Alankomaat I**)

Asia C-337/07 *Ibrahim Altun v Stadt Böblingen* [2008] ECR I-10323 (**Altun**)

Asia C-485/07 *Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen v H. Akdas and Others* [2011] ECR I-4499 (**Akdas**)

Asia C-127/08 *Blaise Baheten Metock and Others v Minister for Justice, Equality and Law Reform* [2008] ECR I-6241 (**Metock**)

Asia C-152/08 *Real Sociedad de Fútbol SAD and Nihat Kahveci v Consejo Superior de Deportes and Real Federación Española de Fútbol* [2008] ECR I-6291 (**Kahveci**)

Asia C-371/08 *Nural Ziebell v Land Baden-Württemberg* [2011] ECR I-12735 (**Ziebell**)

Asia C-14/09 *Hava Genc v Land Berlin* [2010] ECR I-931 (**Genc**)

Yhdistetyt asiat C-300/09 ja C-301/09 *Staatssecretaris van Justitie v F. Toprak and I. Oguz* [2010] ECR I-12845 (**Toprak ja Oguz**)

Asia C-502/10 *Staatssecretaris van Justitie v Mangat Singh*, tuomio 18.10.2012, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa (**Singh**)

Asia C-508/10 *Euroopan komissio v Alankomaiden kuningaskunta*, tuomio 26.4.2012, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa (**Komissio v Alankomaat II**)

Asia C-571/10 *Servet Kamberaj v Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano*, tuomio 24.4.2012, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa (**Kamberaj**)

Asia C-221/11 *Leyla Ecem Demirkan v Saksan liittotasavalta*, tuomio 24.9.2013, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa (**Demirkan**)

Asia C-268/11 *Atilla Gülbahce v Freie und Hansestadt Hamburg*, tuomio 8.11.2012, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa (**Gülbahce**)

Yhdistetyt asiat C-356/11 *O. ja S. v Maahanmuuttovirasto* ja C-357/11 *Maahanmuuttovirasto v L*, tuomio 6.12.2012, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa (**O., S. ja L.**)

Asia C-431/11 *Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta v Euroopan unionin neuvosto*, tuomio 26.9.2013, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa (**Iso-Britannia v neuvosto I**)

Asia C-656/11 *Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta v Euroopan unionin neuvosto*, tuomio 27.2.2014, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa (**Iso-Britannia v neuvosto II**)

Asia C-225/12 *C. Demir v Staatssecretaris van Justitie*, tuomio 7.11.2013, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa (**Demir**)

Asia C-183/13 *Naime Dogan v Saksan liittotasavalta*, tuomio 10.7.2014, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa (**Dogan**)

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset

Julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus asiassa C-237/91 *Kus* [1992] ECR I-6781, ratkaisuehdotus annettu 10.11.1992.

Julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotus asiassa C-467/02 *Cetinkaya* [2004] ECR I-10895, ratkaisuehdotus annettu 10.6.2004.

Julkisasiamies Stix-Hacklin ratkaisuehdotus asiassa C-265/03 *Simutenkov* [2005] ECR I-2596, ratkaisuehdotus annettu 11.1.2005.

Julkisasiamies Juliane Kokottin ratkaisuehdotus asiassa C-81/13 *Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta v Euroopan unionin neuvosto (Iso-Britannia v neuvosto III)*, ratkaisuehdotus annettu 17.7.2014.

Bundesverwaltungsgericht (Saksan korkein hallintotuomioistuin)

BVerwG 1 C 8.09, 30.3.2010.

Säädökset, kansainväliset sopimukset ja muu virallisaineisto

Primaarioikeus

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 13. (**SEU**)

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47. (**SEUT**)

Euroopan unionin perusoikeuskirja, EYVL C 303, 14.12.2007, s. 1.

Sekundaarioikeus

Neuvoston direktiivi 2003/86/EY, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, oikeudesta perheen yhdistämiseen, EYVL L 251, 3.10.2003, s. 12–18. (**perheen yhdistämisdirektiivi**)

Neuvoston direktiivi 2003/109/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2003, pitkään oleskel-leiden kolmansien valtioiden kansalaisten asemasta, EYVL L 16, 23.1.2004, s. 44–45. **(direktiivi 2003/109)**

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta, EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77. **(direktiivi 2004/38)**

Neuvoston direktiivi 2004/114/EY, annettu 13.12.2004, kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä, EUVL L 375, 23.12.2004, s. 12–18. **(opiskelijadirektiivi)**

Neuvoston direktiivi 2009/50/EY, annettu 25 päivänä toukokuuta 2009, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten, EUVL L 155, 18.6.2009, s. 17–29. **(erityisosaajadirektiivi)**

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista, EUVL L 343, 23.12.2011, s. 1–9. **(yhdistelmälupadirektiivi)**

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/36/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten, EUVL L 94, 28.03.2014, s. 375–390. **(kausityöntekijädirektiivi)**

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/66/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä, EUVL L 157, 27.5.2014, s. 1–22. **(ICT-direktiivi)**

Kansainväliset sopimukset ja niillä perustettujen toimielinten päätökset

Ankarassa 12.9.1963 allekirjoitettu sopimus Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisestä assosioinnista (Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie), JO 217, 29.12.1964, s. 3687.

Wienissä 23.5.1969 tehty valtiosopimusoikeutta koskeva yleissopimus (SopS 33/1980)

Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitettu lisäpöytäkirja Euroopan talousyhteisön ja Turkin väliseen assosiointisopimukseen (Protocole additionnel et protocole financier à l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie), JO L 293, 29.12.1972, s. 3.

Decision No 1/80 of the EC-Turkey Association Council of 19 September 1980 on the development of the Association, ei julkaistu virallisessa lehdessä.

Sopimus Euroopan talousalueesta, EYVL L 1, 3.1.1994, s. 3.

Kumppanuus- ja yhteistyösopimus kumppanuuden perustamisesta Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Venäjän federaation kesken, EYVL L 327, 28.11.1997, s. 3.

Euro–Välimeri-sopimus Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Tunisian tasavallan välisestä assosioinnista, EYVL L 97, 30.3.1998, s. 2–183.

Euro–Välimeri-sopimus Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välisestä assosioinnista, EYVL L 70, 18.3.2000, s. 2–204.

Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton sopimus henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta, EYVL L 114, 30.4.2002, s. 6–72.

Euro–Välimeri-sopimus Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Algerian demokraattisen kansantasavallan välisestä assosiaatiosta, EUVL L 265, 10.10.2005, s. 2–228.

Komission asiakirjat ja säädösehdotukset

Ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten, KOM(2001) 386 lopullinen, Bryssel 11.7.2001.

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaali-
komitealle ja alueiden komitealle: Maahanmuutto, kotouttaminen ja työllisyys,
KOM(2003) 336 lopullinen, Bryssel 3.6.2003.

Komission tiedonanto: Laillista maahanmuuttoa koskeva toimintapoliittinen suunnitelma,
KOM(2005) 669 lopullinen, Bryssel 21.12.2005.

Ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun
edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten, KOM(2007) 637 lopullinen, Brys-
sel 23.10.2007.

Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for
third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a
common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State,
COM(2007) 638 final, Brussels 23.10.2007. (suomenkielistä toisintoa ei ole saatavilla)

Accompanying document to the proposal for a Council directive on a single application
procedure for a single permit for third country nationals to reside and work in the territory
of a Member State and on a common set of rights for third country workers legally residing
in a Member State - Impact assessment - Volume I, SEC(2007) 1408, Brussels 23.10.2007.

Komission tiedonanto: Eurooppa 2020, Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strate-
gia, KOM(2010) 2020 lopullinen, Bryssel 3.3.2010.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten
maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä, KOM(2010)
378 lopullinen, Bryssel 13.7.2010.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten
maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten, KOM(2010) 379 lopullinen,
Bryssel 13.7.2010.

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaali-
komitealle ja alueiden komitealle: Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva kokonaisvaltai-
nen lähestymistapa, KOM(2011) 743 lopullinen, Bryssel 18.11.2011.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle kolmansien maiden kansalais-
ten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten anne-

tun direktiivin 2009/50/EY täytäntöönpanosta (EU:n sininen kortti), KOM(2014) 287 lopullinen, Bryssel 22.5.2014.

Eurooppa-neuvoston asiakirjat

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmät, 15. ja 16.10.1999.

Haagin ohjelma: Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittaminen Euroopan unionissa, EUVL C 53, 3.5.2005, s. 1.

Tukholman ohjelma: Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten, EUVL C 115, 4.5.2010, s. 1.

Eurooppa-neuvoston päätelmät, 26. ja 27.6.2014, EUCO 79/14, Bryssel 27.6.2014.

Euroopan unionin neuvoston asiakirjat

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tuleva kehitys, 9531/1/14 REV 1, Bryssel 27.5.2014.

Tilastot

Eurostat Issue Number 31/2012: Nearly two-thirds of the foreigners living in EU Member States are citizens of countries outside the EU-27. saatavilla osoitteesta http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-12-031 (vierailtu 10.8.2014)

Lyhenteet

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
ECR	European Court Reports
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
ICT	Intra-Corporate Transferee
JO	Journal officiel
OJ	Official Journal
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja

1 Johdanto

1.1 Aihepiiri ja rajaus

EU-oikeudessa työvoiman vapaalla liikkuvuudella on yhtenä perusvapautena vakiintunut asema. Jäsenvaltioiden kansalaisilla on perussopimuksiin, johdettuun oikeuteen ja EU-tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön perustuva oikeus liikkua jäsenvaltioiden välillä sekä etsiä ja harjoittaa työtä vastaanottavan jäsenvaltion alueella. Tähän liittyen jäsenvaltioilla on velvollisuus kohdella muiden jäsenvaltioiden kansalaisia yhdenvertaisesti omien kansalaistensa kanssa muun muassa työn saannissa, työn harjoittamisessa ja kaikissa muissa työntekoon liittyvissä ehdoissa. Lisäksi jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä kaikista sellaisista toimista, jotka saattaisivat estää EU-kansalaisille myönnetyn perusvapauden tehokkaan harjoittamisen. Sen vuoksi työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvat rajoitukset ovat sallittuja vain silloin, kun ne ovat välttämättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia.¹

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus sisämarkkinavapautena koskee kuitenkin vain EU-kansalaisia, kolmansien maiden kansalaiset² on suljettu perusvapauden ja siihen liittyvien oikeuksien ulkopuolelle.³ Kolmansien valtioiden kansalaisten on siis nojaututtava johonkin muuhun perusteeseen, jotta he voisivat osoittaa yhteyden EU-oikeuden ja oman tilanteensa välillä ja siten nauttia EU-oikeuteen perustuvista oikeuksista oleskelujäsenvaltion alueella. Jos kolmannen valtion kansalainen ei ole liikkumisvapauttaan käyttäneen EU-kansalaisen perheenjäsen, tämä yhteys voi muodostua pääasiassa kahdella eri tavalla. Ensinnäkin kolmannen valtion kansalainen voi vedota EU:n oikeusjärjestykseen kuuluvaan kansainväliseen sopimukseen, joka on solmittu kyseisen henkilön kansalaisuusvaltion ja EU:n välillä. Toiseksi kolmansien valtioiden kansalaisten asemaa jäsenvaltioissa määrittää yhä enenevässä määrin myös EU:n sekundaarinormisto. EU:n yhteistä maahanmuuttopoliittikkaa toteuttavan sekundaarilainsäädännön määrän kasvu on lisännyt merkittävästi niitä

¹ Ks. EU-kansalaisten vapaasta liikkuvuudesta ja siihen liittyvistä periaatteista esim. *O'Leary* 2011.

² Kolmansien maiden kansalaisilla tarkoitetaan tässä tutkielmassa kaikkia niitä henkilöitä, joilla ei ole EU:n jäsenvaltion kansalaisuutta. Ts. kaikkia niitä, jotka eivät kuulu SEUT 20 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

³ Ks. asia 238/83 *Meade* [1984] ECR 2631, kohta 7. SEUT 18 artiklaan kirjattu yleinen kansalaisperusteisen syrjinnän kielto koskee vain niitä tilanteita, joissa kyse on jäsenvaltion omien kansalaisten ja toisen jäsenvaltion kansalaisten erilaisesta kohtelusta. Ks. yhdistetyt asiat C-22–23/08 *Vatsouras* [2009] ECR I-4585, kohta 52.

tilanteita, joissa kolmansien valtioiden kansalaisten tilanne kuuluu EU-oikeuden soveltamisalaan.⁴

Maahanmuuttoa koskeva EU:n sekundaarilainsäädäntö ja kolmansien maiden kansalaisten asemaan vaikuttavat kansainväliset sopimukset ovat erillisiä oikeuslähteitä ja niiden soveltamista määrittävät jossain määrin erilaiset periaatteet. Niitä on kuitenkin hyödyllistä tarkastella kokonaisuutena, sillä molempien voidaan katsoa muodostavan EU:n maahanmuutto-oikeuden osa-alueen. Lisäksi niiden soveltamisalat ovat joiltain osin päällekkäisiä, mikä vuoksi on tärkeää ymmärtää perusasiat niiden keskinäisestä suhteesta.⁵

EU:n oikeusjärjestykseen kuuluvien, kolmansien maiden kansalaisten asemaan vaikuttavien oikeudellisten instrumenttien määrän kasvu herättää kysymyksiä siitä, mikä on kolmansien valtioiden kansalaisten asemaa määrittävien ja toisaalta primaarioikeudessa turvattujen EU-kansalaisten perusvapauden ja -oikeuksien välinen suhde. Onko kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien ja EU-kansalaisten oikeuksien välillä tehtävä tiukka erottelu, jolloin molempien henkilöryhmien oikeuksien tulkintaa määrittävät erilliset periaatteet vai tavoitteet? Vai onko niin, että kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevan sekundaarinormiston tarkoituksena on lähentää EU-kansalaisten ja kolmansien valtioiden kansalaisten asemaa, jolloin maahanmuuttopolitiikkaa koskevaa lainsäädäntöä tulee tulkita yhdenmukaisesti EU:n sisäistä liikkuvuutta koskevien periaatteiden kanssa?⁶ Mainitut kysymykset tiivistävät tutkielmani ydinalueen. Pyrin tutkimuksessani selvittämään, ovatko EU:n kansainväliset velvoitteet ja kolmansien maiden kansalaisia koskeva sekundaarilainsäädäntö kaventaneet edellä kuvattua eroa EU-kansalaisten työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta johtuvien oikeuksien ja kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien välillä. Tässä tarkoituksessa olen kiinnostunut erityisesti niistä tilanteista, joissa EU-tuomioistuin on tulkinnut ulkosopimuksen tai sekundaarilainsäädännön perusteella kolmansien valtioiden kansalaisille syntyviä oikeuksia yhdenmukaisesti EU-kansalaisten oikeuksien kanssa.

Tutkielmassa ei ole mahdollista käsitellä yksityiskohtaisesti kaikkia keskeisiä kolmansien valtioiden kansalaisten oikeusasemaan liittyviä teemoja. Tämän vuoksi esimerkiksi kolmansien valtioiden kansalaisten sosiaaliturvaan liittyvien kysymysten tarkempi käsittely on rajattu tutkielman ulkopuolelle. Tutkimus keskittyy pääasiassa kolmansien valtioiden kansalaisten ns. primaariliikkuvuuteen, eli oikeuteen tulla jäsenvaltion alueelle suoraan kol-

⁴ Wiesbrock 2012, s. 68.

⁵ Eisele 2013a, s. 40.

⁶ Ks. Thym 2013, s. 709–710 ja 712.

mannesta valtiosta ja maahanmuuttajan oikeuksiin ensimmäisessä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, enkä siksi käsittele yksityiskohtaisesti kolmansien valtioiden kansalaisten ns. sekundaariliikkuvuutta, eli oikeutta liikkua jäsenvaltioiden välillä.

1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkielman rakenne

Tutkimuksen ylätutkimuskysymys voidaan muotoilla seuraavasti: Minkälainen on kolmansista maista tulevien työntekijöiden oikeudellinen asema vastaanottavassa jäsenvaltiossa EU:n oikeusjärjestykseen kuuluvien kansainvälisten sopimusten ja sekundaarioikeuden perusteella? Tutkimuskysymykseen vastaaminen edellyttää ensinnäkin aihetta koskevien oikeuslähteiden sisällön ja toiseksi niiden oikeusjärjestyksen sisäisten vaikutusten selvittämistä. Tämän ohella keskeistä on selvittää ne tulkintaperiaatteet, jotka ohjaavat oikeuslähteille käytännön soveltamistilanteessa annettavaa sisältöä. Tässä suhteessa olen ottanut vertailukohdaksi jäsenvaltioiden kansalaisille taatun työntekijöiden vapaan liikkuvuuden Euroopan unionissa ja tätä koskevaa oikeutta koskevat tulkintaperiaatteet. Missä määrin nämä jäsenvaltioiden kansalaisten oikeuksia koskevat periaatteet ovat oikeuskäytännössä ohjanneet kolmansien valtioiden kansalaisten oikeusasemaa koskevien oikeuslähteiden tulkintaa?

Tutkielman aluksi toisessa pääluvussa luodaan yleiskatsaus kolmansien maiden kansalaisten oikeudelliseen asemaan EU-oikeudessa ja maahanmuuttopolitiikan historialliseen kehitykseen osana Euroopan integraatiota. Aihepiirin taustoittamiseksi luvussa kuvataan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden historiallista kehitystä sekä jäsenvaltioiden kansalaisten ja kolmansien valtioiden kansalaisten oikeusasemien eriytymistä. Tämän jälkeen tarkastellaan eri aikoina EU:n ja kolmansien valtioiden kanssa solmittuja sopimuksia, erityisesti niillä luotujen suhteiden erilaisia tavoitteita ja niiden vaikutusta sopimusvaltioiden kansalaisten asemaan jäsenvaltioiden työmarkkinoilla. Lisäksi tehdään katsaus kehitykseen, jonka myötä maahanmuuttopolitiikka on tullut hallitusten välisestä yhteistyöstä osaksi EU:n ylikansallista toimivaltaa.

Kolmannessa pääluvussa keskitytään kolmansista maista tulevien työntekijöiden oikeusaseman tarkastelemiseen unionin solmimien assosiaatiosopimusten ja kumppanuus- ja yhteistyösopimusten valossa. Luvun aluksi käsitellään kansainvälisten sopimusten asemaa EU:n oikeusjärjestyksessä sekä niiden tulkintaa ohjaavia periaatteita. Tämän jälkeen tarkastellaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä koskien turkkilaisten työntekijöiden erityistä oleskelu- ja työskentelyoikeuden suojaa. Vaikka muut tarkasteltavat assosiaatiosopimukset

pimukset eivät tarjoa sopimusvaltioiden kansalaisille Turkin assosiaatio-oikeuteen verrattavaa suojaa, niissäkin on turvattu sopimusvaltioiden kansalaisten yhdenvertainen kohtelu työehdoissa. Oikeuskäytännön tarkastelussa on painotettu erityisesti niitä edellytyksiä, joiden vallitessa sopimusvaltioiden kansalaiset voivat vedota sopimuksiin perustuviin oikeuksiin sekä sitä, ovatko sopimusten erilaiset tavoitteet vaikuttaneet sopimusmääräyksille annettuihin tulkintoihin. Lisäksi tutkin sitä, missä laajuudessa unionin tuomioistuin on oikeuksien ulottuvuutta määritellessään ulottanut unionin sisäistä vapaata liikkuvuutta koskevat periaatteet koskemaan sopimusvaltioiden kansalaisia.

Neljännessä pääluvussa tarkastellaan työperäistä maahanmuuttoa koskevaa unionin sekundaarilainsäädäntöä. Direktiivien pääasiallisen sisällön ohella luvussa esitetään ne tavoitteet, jotka direktiiveillä on pyritty saavuttamaan. Työperäistä maahanmuuttoa koskeva lainsäädäntö on uutta, minkä vuoksi niitä koskevaa oikeuskäytäntöä ei vielä ole syntynyt. Tästä syystä tarkastelen oikeuskäytäntöä, jossa EU-tuomioistuin on tulkinnut ensimmäisiä laillista maahanmuuttoa koskevia direktiivejä, jotka koskevat kolmansien valtioiden kansalaisten oikeutta perheen yhdistämiseen sekä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa. Assosiaatiosopimuksia käsittelevän pääluvun tavoin tutkin sitä, minkälaisen periaatteiden valossa EU-tuomioistuin on direktiivejä tulkinnut. Erityisen mielenkiinnon kohteena on EU-tuomioistuimen luomat yhteydet EU-kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien oikeuksien ja kolmansien valtioiden kansalaisten oikeuksien välillä sekä se, ovatko assosiaatiosopimusten ja sekundaarioikeuden tulkintaperiaatteet samanlaisia. Pohdin myös, voidaanko oikeuskäytännön perusteella ennakoida sitä, miten EU-tuomioistuin tulee tulkitsemaan työperäistä maahanmuuttoa koskevia direktiivejä.

Viidennessä ja viimeisessä pääluvussa tarkastellaan EU:n ulkosopimusten ja työperäistä maahanmuuttoa koskevan sekundaarilainsäädännön suhteita. Koska assosiaatiosopimusten työntekijöitä koskevat määräykset ja yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa toteuttava sekundaarilainsäädäntö on osittain päällekkäistä, ne voivat tulla sovellettavaksi samanaikaisesti. Luvussa käsitellään pääperiaatteet ulkosopimusten ja johdetun oikeuden välisestä suhteesta, sekä pohditaan näiden periaatteiden vaikutusta sekundaarinormiston tulkintaan. Tulkintaperiaatteiden ohella viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on käsitelty tutkielman kannalta keskeisten unionin toimivaltuuksien välisiä yhteyksiä.

1.3 Metodi ja tutkimusaineisto

Tutkielman metodi on oikeusdogmatiikka eli lainoppi, toisin sanoen lähestyn tutkimuskysymystäni oikeusnormien tulkinnan ja systematisoinnin kautta. Päätargetukseni on aiheeseeni liittyvän oikeusnormiston sisällön selvittäminen.⁷ Koska tutkimus on eurooppaoikeudellinen, tutkimuskysymykseen vastaamisessa otetaan huomioon relevantti primaari- ja sekundaarinormisto, EU:n oikeusjärjestykseen kuuluvat kansainväliset sopimukset sekä niitä tulkitseva EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö.⁸ Kuten *Raitio* on todennut, eurooppaoikeuden sisällön ja tulkinnan hallitsemiseksi on otettava huomioon koko EU:n oikeusjärjestys kokonaisuutena, sillä primaarinormiston kehitys vaikuttaa sekundaarinormien sisältöön ja tulkintaan ja toisaalta oikeuskäytännöllä voi olla oma vaikutuksensa primaari- ja sekundaarinormien kehitykseen. Lisäksi erityisesti EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön ymmärtämiseksi on tunnettava EU:n oikeusjärjestyksen normien tavoitteet, sillä tuomioistuin pyrkii usein teleologisen tulkinnan kautta näiden tavoitteiden mahdollisimman tehokkaaseen toteuttamiseen.⁹

Apukeinona oikeustilan tulkinnassa ja systematisoinnissa on käytetty oikeuskirjallisuutta ja siinä esitettyjä tulkintakannanottoja. Tutkielman teemaa on käsitelty kansainvälisessä oikeuskirjallisuudessa melko paljon. Oikeuskirjallisuudesta on ollut erityistä apua työperäistä maahanmuuttoa koskevan sekundaarilainsäädännön käsittelyssä, johtuen EU-tuomioistuimen tulkintakannanottojen puuttumisesta. Lisäksi sekundaarilainsäädännön sisällön selvittämisessä apukeinona on käytetty unionin instituutioiden virallisaineistoa.

⁷ Aarnio 1989, s. 47 ja 48.

⁸ Tässä tutkielmassa on viitattu aina nykyisten perussopimusten (SEU ja SEUT) mukaisiin artiklanumeroihin, vaikka EU-tuomioistuimen ratkaisussa olisikin sovellettu aikaisempia versiota perustamissopimuksista. Viitataan myös aina EU-tuomioistuimeen, vaikka ratkaisun olisi antanut EY-tuomioistuin.

⁹ *Raitio* 2005, s. 278, 281 ja 282.

2 Kolmansien maiden kansalaiset ja EU-oikeus

Historiallisesti tarkasteltuna EU-oikeus on jatkuvasti vähentänyt jäsenvaltioidensa kansainvälisessä oikeudessa suvereeniksi katsottua oikeutta päättää ulkomaalaisten pääsystä omalle alueelleen. EU-oikeuden nykytilassa jäsenvaltioiden voidaan pitkälti katsoa menettäneen oikeutensa olla päästämättä toisten jäsenvaltioiden kansalaisia alueelleen ja olla kohtelematta heitä yhdenvertaisesti omien kansalaistensa kanssa.¹⁰

Vaikka jäsenvaltioilla on edelleen periaatteessa oikeus päättää alueelleen päästettävistä kolmansien maiden kansalaisista, EU-oikeuden kehitys on tässäkin suhteessa kaventanut jäsenvaltioiden liikkumavaraa. Vähitellen unionista tuleva sääntely on yhä enemmän määrittänyt kansallisten viranomaisten harkintavaltaa päättää myös kolmansien maiden kansalaisten maahantulon perusteista ja heille jäsenvaltiossa myönnettävästä kohtelusta.

2.1 Työntekijöiden vapaa liikkuvuus EU:ssa – kohti *Fortress Europea*

Euroopan integraation ensimmäisinä vuosikymmeninä 1950–60-luvuilla työntekijöiden vapaata liikkuvuutta pidettiin ratkaisuna aikakauden taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin. Yhteisön jäsenvaltioissa kärsittiin työvoimapulasta, kun taas erityisesti Välimeren alueen maissa kärsittiin työttömyydestä. Niinpä yhteisössä katseet käännettiin kohti näiden maiden työvoimareserviä, jolloin Turkista, Kreikasta, Espanjasta, Portugalista ja Välimeren etelärannikon maista saapui yhteisön alueelle miljoonia työntekijöitä. Jäsenvaltioiden suhtautuminen maahanmuuttoon muuttui 1960–70-luvun taitteessa alkaneen taloudellisen taantuman vuoksi, minkä jälkeen kansalliset maahanmuuttolainsäädännöt alkoivat kiristyä ympäri Eurooppaa.¹¹ Jäsenvaltioilla ei kuitenkaan enää ollut mahdollisuuksia asettaa esteitä toisten jäsenvaltioiden kansalaisten asettumiselle alueelleen, sillä heidän oikeutensa vapaaseen liikkuvuuteen ja yhdenvertaiseen kohteluun oli jäsenvaltioiden kansalaisten primaari- ja sekundaarioikeuteen perustunut oikeus, jonka nauttimista ei voinut estää kansallisella lainsäädännöllä.¹²

Talousyhteisön ensimmäisinä vuosina ei ollut täysin selvää, sovelletaanko perustamissopimuksen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia artikloita myös laillisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin, sillä perustamissopimuksessa ei eksplisiittisesti sul-

¹⁰ Ks. esim. *Boeles – den Heijer – Lodder – Wouters* 2009, s. 39 ja *Guild* 2001, s. 17 ja 37. Ks. kansainvälisen oikeuden ja maahanmuuton sääntelyn suhteesta *Boeles – den Heijer – Lodder – Wouters* 2009, s. 23–27.

¹¹ *Mavridis* 2009, s. 74.

¹² *Guild* 2001, s. 8.

jettu kolmansien valtioiden kansalaisia vapaan liikkuvuuden ulkopuolelle.¹³ Sittenkin aihetta koskeva sekundaarilainsäädäntö, myöhemmät perustamissopimuksen muutokset sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö tekivät selväksi, ettei näin ole. Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta säädetty asetus N:o 1612/68¹⁴ kattoi soveltamisalaltaan ainoastaan jäsenvaltioiden kansalaiset. EU-tuomioistuin vahvisti erottelun EU-kansalaisten ja kolmansien valtioiden kansalaisten välillä tapauksissa *Meade* ja *Awoyemi*.¹⁵ Maahanmuuttolainsäädännöissä tapahtui eriytyminen: kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa rajoitettiin, kun jäsenvaltioiden kansalaisilla oli oikeus liikkua taloudellisessa tarkoituksessa jäsenvaltiosta toiseen. Syntyi käsite *Fortress Europe*, jolla viitataan Euroopan rajojen paradoksiin: sisärajojen poistaminen on johtanut uusien rajojen pystyttämiseen unionin ulkorajoille.¹⁶

Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta annetun asetuksen myötä alkanut kehitys yhteisön sisäisen ja ulkoisen liikkuvuuden eriytymisessä jatkui seuraavina vuosikymmeninä. Maastrichtin ja Amsterdamin sopimuksilla perustamissopimukseen lisättiin kolmansista valtioista tulevia työntekijöitä koskevia erityismääräyksiä, mikä ilmensi EU-kansalaisten ja kolmansien valtioiden kansalaisten oikeusasemien erilaisuutta.¹⁷ Maastrichtin sopimuksella perustamissopimukseen otetut määräykset EU-kansalaisuudesta johtivat siihen, että jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumisvapautta ja oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun vastaanottavassa jäsenvaltiossa ei enää sidottu pelkän taloudellisen toiminnan harjoittamiseen. Liikkumis-

¹³ *Guild* 2001, s. 22, *Eisele* 2013a, s. 31–32. Oikeuskirjallisuudessa on tosin myös todettu, että kolmansista valtioista tulevien työntekijöiden sulkeminen ulos vapaan liikkuvuuden piiristä oli itsestään selvää, ottaen huomioon perussopimusten historiallisen kontekstin. Ks. *Thym* 2013, s. 718 ja 719.

¹⁴ Neuvoston asetus (ETY) N:o 1612/68, annettu 15 päivänä lokakuuta 1968, työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella, EYVL L 257, 19.10.1968, s. 2–12. Asetusta N:o 1612/68 muutettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta EUVL L 158, 30.4.2004. Asetus N:o 1612/68 on nyttemmin kokonaan kumottu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 492/2011, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella, EUVL L 141, 27.5.2011, s. 1–12.

¹⁵ Asia 238/83 *Meade* [1987] ECR I-2631, kohta 7: tapauksessa oli kyse sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevan asetuksen N:o 1408/71 tulkinnasta, tuomioistuin totesi asetuksen soveltamisalan sekä EY-sopimuksen 48 artiklan (nyk. SEUT 45 artikla) kattavan ainoastaan jäsenvaltioiden kansalaiset. Asia C-230/97 *Awoyemi* [1998] ECR I-06781, kohdat 29–30, tuomioistuimen mukaan kolmansien valtioiden kansalaiset eivät voi tehokkaasti vedota henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin perustamissopimuksen määräyksiin.

¹⁶ *Boswell – Geddes* 2011, s. 12.

¹⁷ *Eisele* 2013a, s. 31.

vapaudesta ja oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun tuli yhä enemmän unionin perusoikeus, josta nauttiminen ei edellytä muuta kuin jäsenvaltion kansalaisuuden.¹⁸

Maahanmuuttokysymykset pysyivät Euroopan unionissa pitkään marginaalissa, mutta sisämarkkinoiden vapauttaminen ja sisäraajatarkastusten päättymisen nostivat kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevia kysymyksiä pikku hiljaa yhä keskeisemmiksi. Unionin maahanmuuttopolitiikan ensimmäisinä vuosina keskityttiin pitkälti kysymyksiin, jotka liittyivät maahanmuuton rajoittamiseen ja hallitsemiseen, ei niinkään kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien takaamiseen.¹⁹ Laillista maahanmuuttoa koskevassa maahanmuuttopolitiikassa Euroopan unionille annettiin toimivaltaa vasta Amsterdamin sopimuksen myötä vuonna 1999. Vaikka jäsenvaltioilla on edelleen itse oikeus päättää siitä, kuinka paljon kolmansista maista tulevia työntekijöitä ne haluavat työmarkkinoilleen, EU:ssa on havahduttu siihen, että näillä kansallisilla päätöksillä on vaikutuksia laajemmin unionin työmarkkinoille. Jos tietyt jäsenvaltiot kiristävät maahanmuuttopolitiikkaansa, maahanmuuttopaineen voidaan olettaa kohdistuvan toisiin jäsenvaltioihin. Tämän vuoksi kolmansien valtioiden kansalaisten maahanpääsyn ja oleskelun edellytyksistä säättäminen unionitasolla on nähty tarkoituksenmukaiseksi.²⁰

Kolmansien maiden kansalaisten asema Euroopan unionin oikeudessa on käytännön näkökulmasta tärkeä asia. Vaikka EU-kansalaiset nauttivat vapaan liikkuvuuden ja EU-kansalaisuuden tuomista oikeuksista, suurin osa jäsenvaltioiden ulkomaalaisväestöstä koostuu kolmansien maiden kansalaisista. EU:n jäsenvaltioissa asui vuonna 2011 reilut 33 miljoonaa ulkomaan kansalaista, mukaan lukien EU-kansalaiset, jotka asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin kansallisuusvaltiossaan. Suurin osa jäsenvaltioiden ulkomaalaisväestöstä muodostui kolmansien maiden kansalaisista, joiden lukumäärä oli 20,5 miljoonaa. Suurimmat jäsenvaltioiden alueella asuvat kolmansien maiden kansalaisryhmät muodostivat turkkilaiset (2,3 miljoonaa) ja marokkolaiset (1,9 miljoonaa).²¹ Lisäksi maahanmuuton kasvu kolmansista maista ei jatkossakaan näytä pysähtymisen merkkejä: monissa EU:n lähialueen maissa aikuisväestön osuus kasvaa, taloudellinen epävakaus ja huono työmark-

¹⁸ EU-kansalaisuutta koskeneilla määräyksillä (nyk. SEUT 20 ja 21 artiklat) oli merkittävä vaikutus myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Tapauksessa C-184/99 *Grzelczyk* [2001] ECR I-6193, kohta 31, tuomioistuin totesi unionin kansalaisuuden olevan ”jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema”, johon jäsenvaltion kansalainen voi vedota, vaikka hän ei harjoittaisikaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa taloudellista toimintaa. Ks. Sankari, *Suvi: Legal Reasoning in Context – The Court of Justice on Articles 17 and 18 EC (20 and 21 TFEU) 2000–2008*. Juvenes Print, 2011.

¹⁹ Talani 2012, s. 68.

²⁰ Ks. näin mm. KOM(2005) 669, kohta 1.1.

²¹ Eurostat 31/2012.

kinatilanne ajavat työikäistä väestöä Euroopan työmarkkinoille. Euroopan unionin jäsenvaltioissa demografinen tilanne on päinvastainen: väestö vanhenee ja työikäisten määrä pienenee.²² Tässä mielessä on mielenkiintoista, että unionin jäsenvaltioiden tilanne on hiukan samankaltainen kuin työntekijöiden vapaan liikkuvuuden vapauttamisen aikoina 1950–60-luvuilla. Jäsenvaltioissa tullaan lähitulevaisuudessa kärsimään työvoimapulasta, jolloin on oletettavaa, että jäsenvaltiot pyrkivät saamaan työvoimaa lähialueiltaan.

2.2 Henkilöiden vapaa liikkuvuus primaarioikeudessa

EU-kansalaisten oikeuksista määrätään SEUT 20 artiklassa, jonka 1 kohdan mukaan ”unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus”. Artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan unionin kansalaisilla on muun muassa oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. SEUT 21 artiklan 1 kohdassa tarkennetaan, että liikkumisen ja oleskelun vapaus on jokaisella unionin kansalaisella, jollei perussopimuksissa määrätystä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. Yleinen kansalaisperusteisen syrjinnän kieltäminen on SEUT 18 artiklassa, jonka mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta perussopimusten erityismääräysten soveltamista.

Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta ja oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun vastaanottavassa jäsenvaltioissa on erityismääräys SEUT 45 artiklassa. SEUT 45 artiklan 1 kohdassa turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus unionissa. Artiklan 2 kohdassa taas kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä työsuhteiden tekemisessä, palkkauksessa ja muissa työehdoissa. Artiklan 3 kohdan mukaan vapaa liikkuvuus sisältää oikeuden hyväksyä työtarjous, liikkua jäsenvaltioiden alueella tätä tarkoitusta varten, oleskella jäsenvaltion alueella työntekeä varten ja jäädä tarkemmin säädetyin edellytyksin jäsenvaltion alueelle työsuhteen päättymisen jälkeen. Näitä oikeuksia voidaan rajoittaa vain yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen taikka kansanterveyteen perustuvilla syillä. EU-tuomioistuin on todennut SEUT 45 artiklan olevan välittömästi vaikuttava.²³

Perussopimuksessa turvatun työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja yleisemminkin EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi on annettu keskeistä sekundaarioikeutta:

²² KOM(2011) 743, s. 2–3, KOM(2003) 336, s. 9.

²³ Ks. SEUT 45 artiklan välittömästä vaikutuksesta tapaukset 167/73 *komissio v Ranska* [1974] ECR 359, kohta 41 ja asia 41/74 *van Duyn* [1974] ECR 1337, kohdat 7 ja 8.

erityisesti EU-kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä direktiivi 2004/38²⁴ ja työntekijöiden asemasta asetus N:o 492/2011²⁵. Primaarioikeus ja sen perusteella säädetty johdettu oikeus sekä EU-tuomioistuimen EU-kansalaisia koskeva laaja oikeuskäytäntö turvaavat EU-kansalaisten oikeuden vapaaseen liikkuvuuteen jäsenvaltioiden alueella.²⁶

Lissabonin sopimuksen myötä perussopimusten tasolle²⁷ nostetun Euroopan unionin perusoikeuskirjan²⁸ merkitys EU-kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten aseman kannalta ansaitsee lyhyen maininnan, vaikka sitä en tutkielmassani sen laajemmin käsittelekään. Perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaisesti siinä tunnustetut oikeudet sitovat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Toisaalta perusoikeuskirjalla ei luoda unionille uutta toimivaltaa tai laajenneta unionin olemassa olevia toimivaltuuksia. Perusoikeuskirjan henkilöllinen soveltamisala kattaa lähtökohtaisesti myös kolmansien maiden kansalaiset, lukuun ottamatta V osastoon (39–46 artiklat) koottuja kansalaisten oikeuksia, jotka koskevat ainoastaan unionin kansalaisia. Lisäksi eräissä muidenkin osastojen määräyksissä tehdään nimenomainen ero EU-kansalaisten ja kolmansien valtioiden kansalaisten välillä.

Perusoikeuskirjan III osastossa on määräykset tasa-arvosta ja sen 20 artiklan 1 kohdassa yleinen syrjintäkielto. Kansalaisperusteisen syrjinnän kiellosta on erityismääräys 20 artiklan 2 kohdassa, jota on perusoikeuskirjan selitysten mukaan sovellettava samalla tavalla kuin SEUT 18 artiklaa.²⁹ Tämä näyttäisi johtavan siihen, että kolmansien maiden kansalaisten erilainen kohtelu heidän kansalaisuutensa perusteella ei ole perusoikeuskirjan vastaista EU-oikeuden soveltamisalalla.³⁰ Työehtojen osalta perusoikeuskirjan 15 artiklan 3 kohdassa laillisesti jäsenvaltion alueella työskenteleville kolmansien valtioiden kansalaisille taataan oikeus samanlaisiin työehtoihin unionin kansalaisten kanssa. Jokaisen työntekijän suojasta perusteetonta irtisanomista vastaan on määräys 30 artiklassa, 31 artiklassa taa-

²⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta EUVL L 158, 30.4.2004.

²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 492/2011, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella.

²⁶ Ks. tarkemmin esim. *Boeles – den Heijer – Lodder – Wouters* 2009, s. 39.

²⁷ SEU 6 artiklan 1 kohta.

²⁸ EYVL C 303, 14.12.2007, s. 1.

²⁹ Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset, EUVL C 303, 14.12.2007, s. 17.

³⁰ *Wiesbrock* 2010a, s. 167. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että perusoikeuskirjan 21 artiklan 2 kohdan soveltamisalan ei tarvitsisi katsoa olevan täysin identtinen SEUT 18 artiklan kanssa, ks. *Eisele* 2013a, s. 168.

taan jokaiselle työntekijälle terveelliset, turvalliset ja ihmisarvoiset työolot ja työehdot, oikeus enimmäistyöajan rajoitukseen, lepoaikoihin ja vuosilomaan.

Henkilöiden vapaa liikkuvuus on turvattu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklassa, jonka mukaan jokainen unionin kansalainen voi vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Artiklan 2 kohdassa viitataan myös siihen, että jäsenvaltion alueella laillisesti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille *voidaan* myöntää oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun muiden jäsenvaltioiden alueella. Perusoikeuskirjan 20 artiklan 2 kohdan tavoin SEUT 79 artiklan 2 kohdassa viitataan siihen, että unionin lainsäätäjä määrittelee sekundaarioikeudessa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon edellytyksistä, oikeuksista jäsenvaltiossa, samoin kuin jäsenvaltioiden välisestä liikkuvuudesta. Lisäksi SEUT 79 artiklan 5 kohdassa tunnustetaan jäsenvaltioiden oikeus päättää siitä, kuinka paljon jäsenvaltio vastaanottaa kolmansista maista sellaisia maahanmuuttajia jotka haavevat maahanpääsyä työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina.

Primaarioikeuden tasolla tehty erottelu EU-kansalaisten ja kolmansien valtioiden kansalaisten välillä näyttää selvältä. Vapaa liikkuvuus on unionin kansalaisten perustavaa laatua oleva unionin perusoikeus, kun kolmansien valtioiden kansalaisilla on oikeus tulla ja liikkua unionin alueella vain silloin kun se on erikseen sallittu. Jäsenvaltiot eivät voi lähtökohteisesti estää unionin kansalaisia saapumasta alueelleen. Tilanne on täysin erilainen kolmansien valtioiden kansalaisten osalta, jäsenvaltioilla on edelleen toimivalta päättää alueelleen päästettävistä kolmansien valtioiden kansalaisista. EU-oikeudessa ei määritetä sitä, kenellä on oikeus saapua unionin alueelle kolmansista valtioista.³¹

2.3 Kolmansien maiden kansalaisten asema EU-oikeudessa

Vaikka EU-kansalaisten liikkumisvapaus on unionin primaarioikeudessa turvattu unionin perusoikeus, joka koskee ainoastaan jäsenvaltioiden kansalaisia, EU-oikeus vaikuttaa myös kolmansien valtioiden kansalaisten oikeuksiin jäsenvaltioissa. Siksi mustavalkoinen erottelu jäsenvaltioiden kansalaisten ja muiden valtioiden kansalaisten välillä on liiallinen yksinkertaistus tutkittaessa kolmansien valtioiden kansalaisten oikeusasemaa Euroopan unionissa. EU-oikeus vaikuttaa kolmansien valtioiden kansalaisten oikeusasemaan jäsenvaltioissa, mutta kolmansien valtioiden kansalaisten oikeusasemaan vaikuttavat EU-oikeudelliset oikeuslähteet ovat kuitenkin hajanaisia. Kaikki kolmansien valtioiden kansalaiset eivät ole samassa oikeudellisessa asemassa: heillä on erilaiset oikeudet perhesuhteidensa, kansalai-

³¹ *Boeles – den Heijer – Lodder – Wouters* 2009, s. 134, *Guild* 2001, s. 13.

suutensa, jäsenvaltiossa vietetyn ajan ja työntekijäryhmiin kuulumisen perusteella. Tietty kolmansien maiden kansalaiset ovat toisia etuoikeutetummassa asemassa.³² Tässä suhteessa puhuminen kolmansien maiden kansalaisista yhtenä henkilöjoukkona on harhaanjohtavaa.³³ Kolmansien maiden kansalaiset voidaan jakaa karkeasti kolmeen eri ryhmään heidän nauttimansa oikeusaseman perusteella.

Ensimmäinen etuoikeutetussa oikeudellisessa asemassa oleva ryhmä on liikkumisvapautaan unionin alueella käyttäneiden EU-kansalaisten perheenjäsenet, jotka kuuluvat direktiivin 2004/38 soveltamisalaan. Näiden lisäksi myös EU-kansalaisten perheenjäsenet, jotka eivät ole käyttäneet liikkumisvapauttaan, voivat tietyin edellytyksin hyötyä EU-kansalaisuutta koskevasta oikeuskäytännöstä.³⁴ Direktiivin 2004/38 2 ja 3 artiklassa määritellään ne unionin kansalaisten perheenjäsenet, joilla on kansalaisuudestaan riippumatta yhdessä EU-kansalaisen kanssa vapaa oikeus oleskella ja liikkua unionin jäsenvaltioiden alueella. Oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen käyttäneiden EU-kansalaisten perheenjäsenillä on heidän kansalaisuudestaan riippumatta oikeus vastaanottavassa jäsenvaltiossa direktiivin 2004/38 mukaiseen yhdenvertaiseen kohteluun jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa ja oikeus taloudelliseen toimintaan, kuten työpaikan vastaanottamiseen ja itsenäiseen ammatinharjoittamiseen. Lisäksi perheenjäsenillä on EU-kansalaisten tavoin korotettu suoja karkottamista vastaan.³⁵

Toiseksi etuoikeutetuksi henkilöryhmäksi voidaan lukea niiden valtioiden kansalaiset, joiden kanssa unioni on solminut kansainvälisen sopimuksen. Sopimusten perusteella sopimusvaltioiden kansalaiset ovat paremmassa asemassa verrattuna muihin kolmansien valtioiden kansalaisiin. Assosiaatio-, yhteistyö- ja kumppanuussopimuksissa on sovittu sopimuspuolten kansalaisten yleensä vastavuoroisesta, etuoikeutetusta kohtelusta jonka laajuus vaihtelee paljon eri sopimusten välillä. EU:n maahanmuuttoa koskeva sekundaarilainsäädäntö on toissijaista sääntelyä assosiaatiosopimusten määräyksiin nähden. Direktiiveissä on säädetty, että ne eivät estä EU:n tai EU:n ja jäsenvaltioiden solmimiin kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin sisältyvien suotuisempien säännösten soveltamista. Assosiaatiosop-

³² Ks. esim. Wiesbrock 2010a, s. 94, Hedemann-Robinson 2001, s. 533.

³³ Boeles – den Heijer – Lodder – Wouters 2009, s. 46, Acosta Arcarazo, 2011, s. 17.

³⁴ Wiesbrock 2010a, s. 94, joka viittaa oikeuskäytäntöön asiassa C-34/09 *Gerardo Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi* [2011] ECR I-1177.

³⁵ EU-kansalaisten perheenjäsenten oikeusaseman tarkempi selvittäminen jää tutkielman rajauksen ulkopuolelle. Ks. tästä tarkemmin esim. Wiesbrock 2010a, s. 94–115.

pimusten maahanmuuttoa koskevia määräyksiä ja EU:n maahanmuuttoa koskevaa sekundaarilainsäädäntöä voidaankin pitää tässä mielessä toisiaan täydentävinä.³⁶

Kolmannen EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvan kolmansien maiden kansalaisten ryhmän muodostavat ne, joiden EU-oikeudellisen aseman määrittää EU:n sekundaarilainsäädäntö. Tämä kolmansien maiden kansalaisten joukko voi hyötyä unionin SEUT 79 artiklan perusteella säätämästä lainsäädännöstä. Kolmansista maista tulevien työntekijöiden osalta merkitystä on erityisesti voimassa olevilla erityisosaja³⁷ - ja yhdistelmä lupadirektiiveillä³⁸ sekä kausityöntekijöitä³⁹ ja yritysten sisällä siirtyviä työntekijöitä⁴⁰ koskevilla direktiiveillä. Lisäksi vielä säätämättä on komission ehdotus direktiiviksi, jolla säädettäisiin muun muassa kolmansista valtioista tulevien palkattujen harjoittelijoiden maahanpääsyn edellytyksistä.⁴¹ Laillisen maahanmuuton alalla on annettu myös muita merkittäviä direktiivejä, joilla on merkitystä myös kolmansista maista tulevien työntekijöiden osalta. Tässä suhteessa maininnan arvoisia ovat perheen yhdistämisdirektiivi⁴², pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annettu direktiivi⁴³ sekä kolmansista maista tulevien opiskelijoiden ja tutkijoiden asemasta annetut direktiivit.⁴⁴

³⁶ Eisele 2013a, s. 170.

³⁷ Neuvoston direktiivi 2009/50/EY, annettu 25 päivänä toukokuuta 2009, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten. EUVL L 155, 28.6.2009, s. 17–29.

³⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista, EUVL L 343, 23.12.2011, s. 1–9.

³⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/36/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten, EUVL L 94, 28.3.2014, s. 375–390.

⁴⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/66/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä, EUVL L 157, 27.5.2014.

⁴¹ Palkattuja harjoittelijoita koskevat säännökset komissio on ehdottanut sijoitettavaksi uuteen, soveltamisalaltaan laajempaan direktiiviin, joka yhdistäisi myös nykyiset opiskelijoita ja tutkijoita koskevat direktiivit. Ks. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tutkimusta, opiskelua, palkallista ja palkatonta harjoittelua, vapaaehtoistyötä ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien valtioiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä, KOM(2013) 151 lopull. Bryssel 25.3.2013.

⁴² Neuvoston direktiivi 2003/86/EY, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, oikeudesta perheen yhdistämiseen, EUVL L 251, 3.10.2003, s. 12–18.

⁴³ Neuvoston direktiivi 2003/109/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2003, pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta EUVL L 16, 23.1.2004, s. 44–53.

⁴⁴ Neuvoston direktiivi 2004/114/EY annettu 13 päivänä joulukuuta 2004, kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä EUVL L 375, 23.12.2004, s. 12–18 ja Neuvoston direktiivi 2005/71/EY, annettu 12 päivänä lokakuuta 2005, kolmansien maiden kansalaisten erityisestä maahanpääsymenettelystä tieteellistä tutkimusta varten.

Tutkielmassani pyrin selvittämään kolmansien valtioiden kansalaisten oikeusasemaa kahden viimeksi mainitun ryhmän osalta. Koska olen rajannut tutkielman ulkopuolelle kysymykset, jotka liittyvät kolmansien valtioiden kansalaisten asemaan EU-kansalaisen perheenjäsenenä, tutkimus keskittyy kolmansien valtioiden kansalaisten oikeuksiin assosiaatiosopimusten ja EU:n yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa toteuttavan sekundaarioikeuden perusteella. Ennen seuraavissa luvuissa tehtävää oikeudellista analyysiä, kuvaan lyhyesti molempien oikeudellisten instrumenttien historiallista kehitystä.

2.4 Kolmansien maiden kansalaisten asema ulkosopimuksissa

Assosiaatiosopimusten solmimiseksi unionille on SEUT 217 artiklassa annettu suora toimivaltuus:

”Unioni voi tehdä yhden tai useamman kolmannen maan tai kansainvälisen järjestön kanssa sopimuksia assosioinnista, joka koskee vastavuoroisia oikeuksia ja velvollisuuksia, yhteistä toimintaa ja erityismenettelyjä.”

EU-tuomioistuimien on määritellyt assosiaatiosopimuksen olevan ”sopimus, jolla luodaan erityisiä etuoikeutettuja yhteyksiä kolmanteen valtioon, jonka on ainakin tiettyyn määrään saakka osallistuttava yhteisön järjestelmään”.⁴⁵

Tuomioistuimen muotoilema määritelmä on hyvin yleinen eikä se kerro assosiaatiosopimuksella perustettavan yhteistyön luonteesta juuri mitään. Assosiaatiosopimuksilla perustetun suhteen tutkimiseksi sopimuksia voidaan tarkastella kahden kysymyksen kautta: missä määrin assosioituvan valtion on vähintään integroiduttava unionin lainsäädäntöön ja päinvastoin: kuinka pitkälle integraatio voi assosiaatiosopimuksen puitteissa mennä?⁴⁶

SEUT 217 artiklaa on käytetty oikeusperustana hyvin erisisältöisille ja laajuisille kahden- ja monenvälisille sopimuskokonaisuuksille.⁴⁷ Sopimusten tavoitteet voivat myös olla hy-

⁴⁵ Asia 12/86 *Demirel*, kohta 12.

⁴⁶ *Peers* 2000, s. 168. Sopimuksella perustetun integraation laajuudella näyttää olevan merkitystä myös sille, mitä oikeusperustaa käyttäen unionin sisäinen lainsäädäntö voidaan saattaa koskemaan assosiaatiosopimuksen perusteella kolmatta valtiota. EUT katsoi tapauksissa C-431/11 *Iso-Britannia v neuvosto I*, tuomio 26.9.2013 ja C-656/11 *Iso-Britannia v neuvosto II*, tuomio 27.2.2014, että sisämarkkinaoikeuteen ja työnteekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvää oikeusperustaa voidaan käyttää unionin instituution päätöksen perustana myös silloin, kun unionin toimenpiteellä määritellään assosiaatiosopimusvaltioiden kansalaisten oikeuksia jäsenvaltioissa ja EU-kansalaisten oikeuksia assosiaatiosopimusvaltiossa. Tapaukset koskivat ETA-sopimusta ja EU-Sveitsi-suhteita, tuomioistuin perusteli ratkaisuaan mm. näiden assosiaatiosuhteiden erityisyydellä. Siihen, voidaanko näin tehdä kaikkien assosiaatiosopimusten osalta, saadaan selkoa tuomioistuimen antaessa ratkaisunsa asiassa C-81/13 *Iso-Britannia v neuvosto III*, jossa kyse on neuvoston päätöksestä Turkin assosiaatiosopimukseen liittyen. Ks. viimeksi mainitusta tapauksesta julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus 17.7.2014.

⁴⁷ Tutkielmassa käsittelemäni EU:n kolmansien maiden kanssa solmimat assosiaatiosopimukset ovat vain esimerkkejä, yhteensä pelkästään kahdenvälisiä unionin solmimia sopimuksia on 793 kappaletta (tilanne

vin erilaisia: niiden tavoitteena voi olla assosiaatiovaltion myöhempi liittyminen unionin täysivaltaiseksi jäseneksi, näin esimerkiksi Turkin sopimuksen⁴⁸ kohdalla. Toisaalta tietyt sopimukset luovat pysyvän kumppanuussuhteen, jonka tavoitteena ei ole unionin jäsenyys. Viimeksi mainittuun ryhmään kuuluvia ovat muun muassa ETA-sopimus⁴⁹, Sveitsin kanssa solmittu sopimuspaketti⁵⁰ sekä Euro–Välimeri-sopimukset.⁵¹ IVY -maiden kanssa solmitut kumppanuus- ja yhteistyösopimukset ovat mielenkiintoinen esimerkki kansainvälisistä sopimuksista, jotka eivät ole muodollisoikeudelliselta oikeusperustaltaan assosiaatiosopimuksia, mutta joiden vaikutukset kumppanuusmaiden kansalaisten oikeuksiin ovat assosiaatiosopimusten kaltaiset ainakin Venäjän kumppanuussopimuksen kohdalla.⁵²

Ensimmäiset 1960-luvun alkupuolella allekirjoitetut assosiaatiosopimukset Kreikan ja Turkin kanssa olivat aineelliselta soveltamisalaltaan niin laajoja kuin mahdollista: ne käsittivät määräyksiä koko EY-sopimuksen soveltamisalalta.⁵³ Oikeuskirjallisuudessa on epäilty tämän johtuneen siitä, että EY:n instituutioissa tähän aikaan vallinneen näkemyksen mukaan assosiaatiosopimusten tuli kattaa koko EY-sopimusten soveltamisala. Marokon ja Tunisian kanssa solmitut yhteistyösopimukset⁵⁴ 1960- ja 70-lukujen taitteessa näyttivät osoittavan muutosta siinä, ettei assosiaatiosopimusten enää koettu tarvitsevan olla kaikkia EY-sopimuksen aloja koskevia, eikä niiden tavoitteena välttämättä tarvinnut olla assosiaatiovaltion liittyminen yhteisön jäseneksi. Nämä sopimukset tavoittelivat vain tavaroiden vapaampaa liikkuvuutta, eikä laajempaa yhteistyötä muilla yhteisön toimivaltuuksien aloil-

11.8.2014). Kaikki EU:n solmimat kahden- ja monenväliset kansainväliset sopimukset on saatavilla EU treaties datan internet-sivuilta <http://ec.europa.eu/world/agreements/default.home.do> (vierailtu 8.8.2014).

⁴⁸ Ankarassa 12.9.1963 allekirjoitettu ja yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä (JO 217, 1964, s. 3685) vahvistettu Euroopan talousyhteisön ja Turkin välinen assosiointisopimus.

⁴⁹ Sopimus Euroopan talousalueesta, EYVL L 1 3.1.1994. Nykyisin ETA-maita ovat Norja, Islanti ja Liechtenstein.

⁵⁰ Sveitsiläisten hylättyä ETA-jäsenyyden maa solmi EU:n kanssa seitsemän erillisen sopimuksen paketin, ks. EYVL L 114, 30.4.2002.

⁵¹ *Boeles – den Heijer – Lodder – Wouters* 2009, s. 91–92.

⁵² Ks. Venäjän kanssa solmittu kumppanuus- ja yhteistyösopimus, EYVL L 327, 28.11.1997, s. 3. Neuvoston ja komission päätöksessä sopimuksen hyväksymisestä, 30.7.1997, 800/97/EHTY, EY, Euratom, on SEUT 217 artiklan sijaan käytetty oikeusperustana SEUT 50 artiklan 2 kohtaa, 62 ja 91 artiklaa, 100 artiklan 2 kohtaa, 113, 115, 207 ja 352 artiklaa.

Ks. sopimuksen vaikutuksista venäläisten työntekijöiden oikeuksiin asiassa C 265/04 *Simutenkov* [2005] ECR I-2579.

⁵³ Kreikan assosiaatiosopimus: JO 26, 18.2.1963, s. 296, Turkin assosiaatiosopimus: JO 217, 29.12.1964, s. 3685. Kreikan ja Turkin sopimukset kattoivat määräykset koskien tulevaa tulliliittoa, tavaroiden, palveluiden ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisvapautta, osittaista pääomien vapaata liikkuvuutta, yhteistä maatalouspolitiikkaa ja kilpailu- ja valtiontukia koskien, jotka kaikki perustuivat EY-sopimuksen vastaavia aloja koskeviin säännöksiin.

⁵⁴ Marokko: JO L 197, 8.8.1969, s. 1, Tunisia: JO L 198, 8.8.1969, s. 2. 1970-luvulla solmitut assosiaatiosopimukset Maltan ja Kyproksen kanssa olivat vieläkin yleisluontoisempia, niitä voidaan pitää enemmänkin yhteisen kauppapolitiikan alaan kuuluvina. Yhtenä syynä sopimusten solmimiseen assosiaatiosopimuksina voidaan pitää sitä, että yhteisö sai täyden toimivallan yhteisessä kauppapolitiikassa vasta siirtymäkauden päätyttyä vuonna 1970, tämän jälkeen yhteisö solmi molemmantyyppisiä sopimuksia. Ks. *Peers* 2000, s. 161.

la.⁵⁵ Marokon ja Tunisian kanssa solmitut suppeat sopimukset korvattiin 1970-luvulla laajalla uudistuksella, jonka yhteydessä solmittiin assosiaatiosopimukset kaikkiaan seitsemän Välimeren alueen valtion kanssa. Samojen valtioiden kanssa solmitut sopimukset uusittiin 1995 alkaneen Barcelonan prosessin myötä Euro–Välimeri-sopimuksilla.⁵⁶ Näiden sopimusten sisällössä ja laajuudessa on eroja. Tutkielman kysymyksenasettelun kannalta tärkein ero on se, että Algerian, Marokon ja Tunisian sopimuksissa on välittömästi vaikuttaviksi katsotut artiklat koskien yhdenvertaista kohtelua työolojen osalta.

1990-luvulla solmittiin myös muita merkittäviä sopimuksia, tärkeimpänä soveltamisalaltaan ja vaikutuksiltaan laajin assosiaatiosopimus, sopimus Euroopan talousalueesta (ETA-sopimus). Sopimus on edelleen sillä perustetun integraation laajuudessa ainutlaatuinen, sopimuksen myötä voimassa oleva *acquis communautaire* taloudellisten perusvapauksien osalta ulotettiin koskemaan ETA-valtioita ilman, että sopimuksen tavoitteena olisi sopimusvaltioiden täysjäsenyys. Lisäksi 1990-luvulla solmittiin entisten sosialististen Keski-Euroopan maiden kanssa Eurooppa-sopimukset⁵⁷, jotka johtivat lopulta näiden maiden jäsenyyteen vuosina 2004 ja 2007. 1990-luvulla solmittuja keskeisiä ulkosopimuksia ovat myös Venäjän ja muiden IVY -maiden kanssa solmitut kumppanuus- ja yhteistyösopimukset. Nämä sopimukset eivät ole oikeusperustaltaan SEUT 217 artiklan mukaisia assosiaatiosopimuksia, vaan eräänlaisia pehmeämpiä instrumentteja, joiden tarkoituksena ei ole vastavuoroisen assosiaation muodostaminen. Sopimukset tähtäävät lähinnä poliittiseen vuoropuheluun ja löyhän yhteistyön puitteiden asettamiseen sopimuksen määrittämillä aloilla.

Kolmansien valtioiden kansalaisille ulkosopimuksilla perustettujen oikeuksien laajuus on riippuvainen kullakin sopimuksella perustetun yhteistyön kontekstista ja tavoitteista. Mitä syvempi ja laaja-alaisempi yhteistyö osapuolten välillä on sopimuksella perustettu tai tarkoitus saavuttaa, sitä enemmän oikeuksia sopimuksen perusteella on annettu myös sopimuspuolen alueella asuville toisen sopimuspuolen kansalaisille. Laajimmat solmitut assosiaatiosopimukset, ETA-sopimus ja Sveitsin kanssa solmittu kahdenvälinen sopimus, ulot-

⁵⁵ Peers 2000, s. 161.

⁵⁶ Tunisia: EYVL L 97, 30.3.1998; Israel: EYVL L 147, 21.6.2000; Marokko: EYVL L 70, 18.3.2000; Jordania: EYVL L 129, 15.5.2002; Egypti: EYVL L 304, 30.9.2004; Algeria: EYVL L 265, 10.10.2005; Libanon: EYVL L 143, 30.5.2006. ks. Barcelonan prosessista Koutrakos 2006, s. 235.

⁵⁷ Itäisen Keski-Euroopan valtioiden assosiaatiosopimukset: Puola: EYVL L 347, 1992; Unkari: EYVL L 348, 1992; Romania: EYVL L 357, 1994; Bulgaria: EYVL L 358, 1994; Tšekki: EYVL L 358, 1994; Slovakia: EYVL L 360, 1994; Latvia: EYVL L 26, 1998; Liettua: EYVL L 51, 1998; Viro: EYVL L 68, 1998; Slovenia: EYVL L 51, 1999.

tavat neljää perusvapautta koskevan EU-oikeuden ja niitä koskevan oikeuskäytännön koskemaan myös näiden maiden kansalaisia ja oikeushenkilöitä. Siten he myös nauttivat EU-kansalaisia vastaavasta oikeudesta vapaaseen liikkuvuuteen.⁵⁸

Turkin kanssa solmittu assosiaatiosopimus tähtää Turkin EU-jäsenyyteen, joka toteutetaan sopimuksen mukaan vaiheittain. Tämän vuoksi Turkin kansalaiset nauttivat assosiaation nykytilassa EU-kansalaisia heikommasta asemasta. Turkkilaisilla työntekijöillä on oikeus muun muassa yhdenvertaiseen kohteluun vastaanottavan jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa ja rajoitettu pääsy oleskelujäsenvaltion työmarkkinoille, mutta ei esimerkiksi EU-oikeuteen perustuvaa oikeutta ensimmäiseen maahantuloon jäsenvaltion alueelle tai oikeutta liikkua jäsenvaltioiden välillä. Turkki-laisten työntekijöiden asemaa EU-oikeudessa on kuvannut osuvasti julkisasiamies *Darmon* ratkaisuehdotuksessaan asiassa *Kus*. Turkkilais-ten työntekijöiden voidaan ajatella olevan asemansa perusteella eräänlaisella harmaalla alueella: vaikka turkkilaisten työntekijöiden asema ei ole rinnastettavissa liikkumisvapauttaan käyttäneisiin jäsenvaltioiden kansalaisiin, heidän asemansa eroaa kuitenkin muiden kolmansien valtioiden kansalaisten asemasta.⁵⁹

Kolmansien valtioiden kansalaisten kannalta heikoimmat ja suppeimmat oikeudet tarjoavat sopimukset, joiden tarkoituksena ei ole sisämarkkinavapauksien ulottaminen koskemaan sopimusvaltioita, vaan ainoastaan suppeampi ja löyhempi yhteistyö näiden valtioiden kanssa. Tällaisia sopimuksia edustaa Euro–Välimeri-sopimukset ja IVY -maiden kanssa solmitut kumppanuus- ja yhteistyösopimukset, jotka takaavat sopimusvaltioiden kansalaisille ainoastaan yhdenvertaisen kohtelun esimerkiksi työehdoissa ja sosiaaliturvassa, mutta eivät esimerkiksi suojaa jäsenvaltion alueella oleskelevan henkilön oleskeluoikeutta taikka takaa pääsyä työmarkkinoille.⁶⁰

2.5 Yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehitys osana oikeus- ja sisäasioita

Maahanmuuton esiintulo EU:n itsenäisenä politiikanalana voidaan ajoittaa 1980-luvulle, jolloin Euroopan yhtenäisasiakirjan⁶¹ tavoitteena ollut sisämarkkinoiden luominen ja unionin sisärajojen poistaminen synnytti tarpeen kolmansien valtioiden kansalaisten EU-oikeudellisen aseman uudelleenarvioinnille. Maahanmuuttoasioita ei kuitenkaan haluttu

⁵⁸ *Eisele* 2013a, s. 367 ja 368; *Hedemann-Robinson* 2001, s. 532.

⁵⁹ Julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus asiassa C-237/91 *Kus* [1992] ECR I-6781, ratkaisuehdotus annettu 10.11.1992, kohdat 64 ja 65.

⁶⁰ *Hedemann-Robinson* 2001, s. 533; *Peers* 2000, s. 168–170.

⁶¹ EYVL L 169, 29.6.1987.

siirtää ylikansallisen päätöksenteon piiriin, joten maahanmuuttopolitiikkaa kehitettiin hallitusten välisen yhteistyön muodossa yhteisön instituutioiden ja siten myös sen oikeusjärjestyksen ulkopuolella. Hallitusten välisen yhteistyön merkittävimpiä saavutuksia maahanmuuttoon liittyen ovat vuoden 1985 Schengenin yleissopimus sekä vuoden 1990 Dublinin yleissopimus.⁶²

Vuoden 1993 lokakuun alusta voimaan tulleen Maastrichtin sopimuksen⁶³ keskeisinä tavoitteina oli talous- ja rahaliiton perustamisen ohella luoda erityiset oikeudelliset päätöksentekojärjestelmät yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle sekä oikeus- ja sisäasioille. Näitä kahta uutta alaa koskevat määräykset sijoitettiin sopimukseen Euroopan unionista. Syntyi kolmen pilarin EU: ensimmäisen pilarin muodostivat Euroopan yhteisöt, toisen yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja kolmannen oikeus- ja sisäasiat.⁶⁴ Maahanmuutosta kolmansista maista jäsenvaltioihin ja kolmansien valtioiden kansalaisten oikeusasemasta päätettiin edelleen kolmannen pilarin asioina hallitusten välisen yhteistyön muodossa. Päätökset edellyttivät neuvostossa yksimielisyyttä, parlamentilla ei ollut oikeutta ottaa osaa päätöksentekoon, eikä tuomioistuimella toimivaltaa kolmannen pilarin päätöksien osalta. Kolmannessa pilarissa tehtyjen toimenpiteiden hallitusten välinen luonne johti siihen, ettei niillä ollut välitöntä vaikutusta kansallisissa oikeusjärjestyksissä.⁶⁵

Vasta Amsterdamin sopimuksella⁶⁶ maahanmuuttoa koskevat asiat tulivat aidosti osaksi yhteisön päätöksentekomenettelyjä.⁶⁷ Viisumi-, maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita koskevat toimivaltuudet siirrettiin hallitusten väliseen yhteistyöhön perustuneesta kolmannesta pilarista yhteisöpilariin.⁶⁸ Yhteisöpilariin siirrettyjen oikeus- ja sisäasioiden osalta tavoitteeksi asetettiin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen perustaminen. Laillista maahanmuuttoa koskeva toimivalta käsitti päättämisen kolmansien valtioiden kansalaisten maahanpääsyn ja oleskelun edellytyksistä sekä laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien määrittelystä.⁶⁹ Vaikka maahanmuuttoasiat siirrettiin Amsterdamin

⁶² Wiesbrock 2010a, s. 132 ja 133. Schengenin sopimuksella poistettiin henkilöiden vapaan liikkuvuuden esteet sopimusvaltioiden välillä. Dublinin yleissopimus koski sopimusvaltioiden yhteistä turvapaikkapolitiikkaa, sillä määriteltiin sopimusvaltioiden vastuista turvapaikkahakemusten käsittelystä.

⁶³ EYVL C 224, 31.8.1992.

⁶⁴ Peers 2011a, s. 6.

⁶⁵ Wiesbrock 2010a, s. 134.

⁶⁶ EYVL C 340, 10.11.1997.

⁶⁷ Eisele 2013a, s. 55.

⁶⁸ Ks. esim. Peers 2014 s. 18 ja Wiesbrock 2010a, s. 134–135. Muista oikeus- ja sisäasioiden aloista yhteisöpilariin siirrettiin yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa, kun EU-sopimuksen kolmanteen pilariin jäivät edelleen yhteistyö rikosoikeudellisissa asioissa ja poliisiasioissa.

⁶⁹ EY-sopimuksen 63 artiklan 3 kohdan a alakohta ja 4 kohta.

sopimuksella osaksi EY-sopimusta, yhteisöpilariin siirrettyillä oikeus- ja sisäasioilla oli edelleen poikkeuksellinen asema verrattuna muuhun yhteisön lainsäädäntöön, jättäen jäsenvaltiolle enemmän liikkumavaraa. Erikoisuudet koskivat päätöksentekomenettelyä, tuomioistuimen rajoitettua toimivaltaa sekä Iso-Britannian, Irlannin ja Tanskan erityisasemaa.⁷⁰

Tampereen vuoden 1999 huippukokouksen loppupäätelmissä Eurooppa-neuvosto hahmoteli vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamiseksi käytettäviä keinoja ja tavoitteita vuosille 1999–2004. Päätelmissä todetaan EU:n yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan osalta, että EU:n on varmistettava jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä oikeudet ja velvollisuudet jotka ovat verrattavissa EU-kansalaisten oikeusasemaan.⁷¹ Komissio lähti toteuttamaan kunnianhimoista tavoitetta antamalla ensimmäiset kolmansien valtioiden kansalaisten oikeusasemaa koskevat lainsäädäntöehdotuksensa. Ne käsittelivät oikeutta perheen yhdistämiseen, pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten oikeusasemaa sekä maahantulon ja oleskelun edellytyksiä palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten. Kaksi ensiksi mainittua säädöstä saatiin voimaan Tampereen päätelmien viisivuotiskaudella.⁷²

Tampereen päätelmien viisivuotiskauden jälkeen vuonna 2004 Eurooppa-neuvosto asetti uudet viisivuotistavoitteet Haagin ohjelmassa.⁷³ Ohjelmassa muistutetaan laillisen maahanmuuton merkityksestä Euroopan talouskasvun kannalta. Toisaalta siinä korostetaan jäsenvaltioiden suvereenia oikeutta päättää jatkossakin alueelleen päästettävien kolmansien valtioiden kansalaisten määristä.⁷⁴ Haagin ohjelman aikana kaksi laillista maahanmuuttoa koskevaa säädöstä saatettiin voimaan: direktiivit opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanpääsyn ja oleskelun edellytyksistä. Haagin ohjelman viisivuotiskaudella vuonna 2005 komissio myös julkaisi keskeisen työperäistä maahanmuuttoa koskevan toimintaohjelman,

⁷⁰ Wiesbrock 2010a, s. 135.

⁷¹ Tampereen päätelmät, kohta 18.

⁷² Tuloksena olivat direktiivit 2003/86/EY oikeudesta perheen yhdistämiseen sekä direktiivi 2003/109/EY pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta. Kolmas ehdotus KOM(2001) 386 koskien palkkatyötä ja itsenäistä ammatinharjoittamista vedettiin pois vuonna 2005. Ks. Wiesbrock 2010a, s. 137 ja 147.

⁷³ Eurooppa neuvosto: Haagin ohjelma, EUVL C 53, 3.3.2005.

⁷⁴ Haagin ohjelma, kohta 1.4.

joka perustuu yleisen puitedirektiivin ja neljän sektoridirektiivin muodostamaan kokonaisuuteen.⁷⁵

Lissabonin sopimuksen myötä yhteinen maahanmuuttopolitiikka on vakiinnuttanut asemansa yhtenä EU:n politiikanaloista. Oikeus- ja sisäasioiden osana laillista maahanmuuttoa koskeva unionin toimivalta on muotoutunut todelliseksi EU:n ylikansalliseksi toimivallaksi. Vaikka oikeus- ja sisäasioilla on edelleen muusta unionin lainsäädännöstä eroavia piirteitä, unionin instituutioille on kuitenkin taattu selkeä, jäsenvaltioista riippumaton itsenäinen asema.⁷⁶ Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen rajavalvonta- turvapaikka ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevat määräykset on sijoitettu vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevan SEUT V osaston 2 lukuun.

SEUT 79 artiklassa unionille annetaan tehtäväksi yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehittäminen, jolla pyritään varmistamaan muun muassa jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kohtelu. Taloudellisen ja työperäisen maahanmuuton kannalta keskeiset ovat 79 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdat. Unionin toimielimille annetaan toimeksianto säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä maahantuloa ja maassa oleskelua koskevista edellytyksistä sekä vaatimuksista pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien myöntämiseksi jäsenvaltioissa sekä jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien määrittelystä, mukaan lukien edellytyksistä koskien liikkumista ja oleskelua toisissa jäsenvaltioissa. Lainsäädännön ulottuvuuden kannalta keskeinen on SEUT 79 artiklan 5 kohta, jonka mukaan oikeusperusta ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen päättää siitä, kuinka paljon kolmansista maista tulevia kolmansien maiden kansalaisia päästetään niiden alueelle hakemaan työtä palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana.⁷⁷

Lissabonin sopimus toteutti kaksi merkittävää muutosta maahanmuuttopolitiikkaa koskevan lainsäädännön alalla. Ensinnäkin perussopimusuudistuksen jälkeen maahanmuuttoa koskevasta lainsäädännöstä päätetään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä aiemman yk-

⁷⁵ KOM(2005) 669. Nykyinen unionin voimassa oleva työperäistä maahanmuuttoa koskeva sekundaarilainsäädäntö perustuvat tässä toimintasuunnitelmassa esitettyyn malliin.

⁷⁶ Eisele 2013a, s. 14, Peers 2014, s. 37.

⁷⁷ Ks. Wiesbrock 2010a, s. 143–144. Määräyksen sanamuoto antaa tilaa erilaisille tulkinnoille: koskeeko jäsenvaltioiden oikeus päättää kolmansien maiden kansalaisten lukumääristä ainoastaan sellaisia henkilöitä, jotka tulevat suoraan kolmansista maista? Ks. Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno-Lax 2012, s. 16–17, jonka mukaan artiklan kohtaa tulee tulkita niin, että siinä jäsenvaltioille jätetty toimivalta ei kata sellaisten kolmansien valtioiden kansalaisten tilannetta, jotka oleskelevat jo laillisesti jossain jäsenvaltiossa.

simielisyysvaatimuksen sijaan. Toiseksi Euroopan unionin tuomioistuimen toimivallan rajoitukset maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa poistettiin. Amsterdamin sopimuksen ollessa voimassa ainoastaan ne kansalliset tuomioistuimet, joiden päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saanut hakea muutosta, saivat esittää EU-tuomioistuimille kysymyksiä ennakkoratkaisumenettelyssä.⁷⁸ Lissabonin sopimus lisäsi maahanmuuttolainsäädännön avoimuutta ja demokraattista legitimitettiä, kun parlamentti sai keskeisen roolin lainsäädännön hyväksymisessä. Yksimielisyysvaatimuksesta luopuminen taas on tehnyt lainsäädännöstä päättämistä helpompaa. EU-tuomioistuimen toimivallan normalisoituminen taas on parantanut tuomioistuimen mahdollisuuksia valvoa maahanmuuttolainsäädännön yhtenäistä noudattamista ja maahanmuuttajien oikeuksien toteutumista kaikissa jäsenvaltioissa.⁷⁹ Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osana EU:n maahanmuuttolainsäädännöllä on kuitenkin vielä joitakin erityisiä piirteitä, joista tärkeimpänä käytännön soveltamisen kannalta on sen rajattu maantieteellinen sitovuus. Lissabonin sopimukseen liitettyjen pöytäkirjojen perusteella vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen lainsäädäntö Schengen-järjestelmää lukuun ottamatta ei sido Tanskaa. Iso-Britannia ja Irlanti eivät ole sidottuja tällä alalla tehtyihin lainsäädäntötoimiin, mikäli ne eivät erikseen ilmoita osallistuvansa toimenpiteiden antamiseen ja soveltamiseen.⁸⁰

Välittömästi Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen joulukuussa 2009 Eurooppa-neuvosto hyväksyi Tukholmassa uuden politiikkaohjelman kaudelle 2009–2014.⁸¹ Ohjelmassa toistetaan jo Haagin ohjelmassa todettu maahanmuuton potentiaali Euroopan talouskasvun vauhdittajana, toisaalta unionin toimenpiteissä tulee ohjelman mukaan ottaa huomioon jäsenvaltioiden ja niiden työmarkkinoiden erilaisuus. Tästä johtuen ohjelma asettaa tavoitteeksi joustavan maahanmuuttojärjestelmän luomisen, joka ottaa huomioon kunkin jäsenvaltion tarpeet.⁸² Lainsäädännön osalta komissiota ja neuvostoa kehoitetaan jatkamaan maahanmuuttoa koskevan toimintapoliittisen suunnitelman täytäntöönpanoa. Tukholman ohjelmassa esitetään ajatus laillista maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön kokoamisesta

⁷⁸ Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno-Lax 2012, s. 11 ja 24–25 ks. tuomioistuimen rajoitetusta toimivallasta aiemman EY-sopimuksen 68 artikla.

⁷⁹ Ks. esim. Kostakopoulou – Acosta Arcarazo – Munk 2014, s. 130 ja KOM(2010) 171 Komission tiedonanto: Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttaminen EU:n kansalaisten hyväksi, toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi.

⁸⁰ Ks. Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liittyvät pöytäkirjat N:o 21 ja 22, EUVL C 115, 9.8.2008, s. 201.

⁸¹ Eurooppa-neuvosto Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Euroopan kansalaisia ja heidän suojeluaan varten, EUVL C 115, 04.05.2010, s. 1–38.

⁸² Tukholman ohjelma, kohta 6.1.3.

yhteen ja yksinkertaistamismahdollisuuksien selvittämisestä.⁸³ Tukholman ohjelman aikaan työperäistä maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön kehittäminen on edistynyt: yhdistelmälupaa, kausityötä ja yritysten sisällä siirtyviä työntekijöitä koskevat direktiivit ovat tulleet voimaan.

Tukholman ohjelman viisivuotiskaudella unionissa saatettiin voimaan siis merkittävä osa työperäistä maahanmuuttoa koskevasta lainsäädäntöpaketista. Tukholman ohjelman viisivuotiskauden tullessa päätökseen vuoden 2014 lopussa Eurooppa-neuvosto hahmotteli tavoitteita seuraavalle viisivuotiskaudelle kokouksessaan 26. ja 27.6.2014. Kokouksen päätelmissä ei juurikaan tuoda uusia tavoitteita vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen rakentamiselle. Seuraavan viiden vuoden painopisteenä on saattaa voimassa olevat oikeudelliset välineet osaksi kansallista oikeutta, panna ne tehokkaasti täytäntöön ja vakiinnuttaa ne. Maahanmuuton osalta tavoitellaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jolla optimoidaan laillisen muuttoliikkeen hyödyt ja pystytään houkuttelemaan Eurooppaan lahjakkuuksia ja osaamista. Tässä suhteessa keskeiseksi nähdään maahanmuuttoa koskevien sääntöjen johdonmukaisuus ja tehokkuus.⁸⁴ Päätelmissä muistutetaan myös Euroopan demograafisesta tilanteesta, jossa ikääntyvä väestö asettaa paineita hyvinvointijärjestelmien ylläpitämiselle: väestökehitys tulee jatkossa johtamaan globaalien muuttoliikkeiden kasvamiseen. Tähän tulee varautua selkeillä ja oikeudenmukaisilla säännöillä.⁸⁵ Maahanmuutolla on merkityksensä myös unionin Eurooppa 2020 kasvustrategiassa asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Yhtenä keinona strategian toteuttamiseksi pyritään työvoiman kysynnän ja tarjonnan parempaan vastaavuuteen luomalla muun muassa tulevaisuuteen suuntautuva ja kattava työperäistä maahanmuuttoa koskeva strategia, joka vastaa työmarkkinoiden prioriteetteihin ja tarpeisiin.⁸⁶

⁸³ Tukholman ohjelma, kohta 6.1.4.

⁸⁴ Eurooppa-neuvoston päätelmät, 26 ja 27.6.2014, kohdat 3, 5 ja 6.

⁸⁵ Eurooppa-neuvoston päätelmät, 26 ja 27.6.2014, liite I, s. 14 ja 19.

⁸⁶ KOM(2010) 2020, s. 19. Ks. myös *Carrera – Faure Atger – Guild – Kostakopoulou* 2011, s. 2.

3 Ulkosopimusten vaikutus työntekijöiden asemaan

Tutkielmassa pääasiallisena tutkimuskohteena ulkosopimusten osalta on niiden vaikutukset ja merkitys kolmansista maista tulevien työntekijöiden oikeusasemaa määrittävinä oikeuslähteinä. Tästä syystä tarkastelussa painotetaan sopimusten asemaa EU:n oikeusjärjestyksessä ja sopimusten oikeusvaikutuksia. Ulkosopimusten oikeusvaikutuksia selvittäessä tutkielmassa tarkastellaan erityisesti oikeuskäytännössä määriteltyjä välittömän vaikutuksen edellytyksiä ja sitä, miten näitä edellytyksiä on yksittäisten sopimusten ja sopimusmääräysten kohdalla sovellettu. Lisäksi tarkastellaan sopimusten tulkintaperiaatteita, erityisesti sitä, minkälaisin edellytyksin unionin tuomioistuimen mukaan ulkosopimuksiin perustuvia ilmauksia ja oikeuksia on tulkittava samalla tavalla kuin perussopimukseen perustuvia oikeuksia silloin, kun perussopimuksen ja ulkosopimuksen määräysten sanamuoto on identtinen tai samankaltainen.

3.1 Ulkosopimusten vaikutukset unionin oikeusjärjestyksessä

3.1.1 Sitovuus

Kansainväliset sopimukset sitovat SEUT 216 artiklan 2 kohdan mukaisesti sekä unionin toimielimiä että jäsenvaltioita. Koska EU:n solmimat kansainväliset sopimukset sitovat jäsenvaltioita ja ovat osa unionin oikeusjärjestystä, kansalliset tuomioistuimet ovat velvollisia soveltamaan niitä. Tästä johtuen unionin oikeusjärjestykseen kuuluvat kansainväliset sopimukset jakavat EU-oikeuden keskeiset ominaisuudet: etusijan kansalliseen oikeuteen nähden sekä mahdollisuuden välittömään vaikutukseen.⁸⁷ Koska kansainväliset sopimukset sitovat myös unionin toimielimiä, niitä on oikeuskäytännön mukaan kunnioitettava myös säädettäessä ja sovellettaessa unionin sekundaarilainsäädäntöä, ristiriitatilanteissa kansainvälisen sopimuksen määräyksillä on etusija.⁸⁸

Haegeman -tapauksessa EU-tuomioistuin vahvisti oman toimivaltansa tulkita EU:n oikeusjärjestykseen kuuluvia kansainvälisiä sopimuksia ja arvioida niiden oikeusvaikutuksia.

⁸⁷ *Mendez* 2013, s. 64. Ks. analogisesti asia 6/64 *Costa v ENEL* [1963] ECR I, jossa tuomioistuin totesi, että ETY-sopimuksella on luotu jäsenvaltioita sitova itsenäinen oikeusjärjestys, jota ei voi sivuuttaa kansallisella lainsäädännöllä. Asiassa 26/62 *Van Gend en Loos* [1964] ECR 585, tuomioistuin totesi unionin kansalaisten voivan tiettyjen edellytysten täyttyessä vedota välittömästi EU-oikeuteen perustuviin oikeuksiin.

⁸⁸ Ks. asia C-61/94 *komissio v Saksa* [1996] ECR I-3989, kohta 52 ja asia C-228/06 *Soysal* [2009] ECR I-01031, erityisesti kohdat 58 ja 59. Jälkimmäisessä tapauksessa Turkin assosiaatiosopimuksen lisäpöytäkirjan standstill -säännön katsottiin estävän Schengen -järjestelmään kuuluvan viisumiedellytyksen soveltamisen turkkilaisten palveluntarjoajien kohdalla. On syytä huomata, että tapaus koski nimenomaan sekundaarilainsäädännön suhdetta kansainvälisiin sopimuksiin. EU-tuomioistuin ei ole todennut, että kansainväliset sopimukset olisivat suhteessa primaarioikeuteen ylemmänasteista oikeutta. Ks. tästä laajemmin *Cremona* 2006, s. 27.

Tuomioistuimen mukaan ulkosopimus oli neuvoston päättämänä toimenä unionin toimielimen säädös SEUT 267 artiklassa tarkoitetulla tavalla, tästä johtuen tuomioistuin on toimivaltainen tulkitsemaan kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta unionin kansainvälisen velvoitteen kanssa. EU-tuomioistuimen mukaan kansainväliset sopimukset tulevat EU:n oikeusjärjestyksen osaksi sopimuksen tultua kansainvälisoikeudellisesti voimaan. Näin ollen tuomioistuin omaksui monistisen näkemyksen kansainvälisten velvoitteiden voimaantuloon, niiden sitovuus ei edellytä erillisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä.⁸⁹

Myöhemmässä oikeuskäytännössä tuomioistuin rinnasti ulkosopimuksella perustettujen sopimuspuolten yhteisten päätöksentekuelinten päätökset vaikutuksiltaan assosiaatiosopimusten sitovuuteen ja oikeusvaikutuksiin. Toisin sanoen ne ovat voimaantulostaan lähtien osa EU-tuomioistuimen tulkintatoimivallan piiriin kuuluvaa EU:n oikeusjärjestystä ja päätösten oikeusvaikutukset ovat samanlaiset kuin niiden perustana olevilla sopimuksilla.⁹⁰ Näin ollen esimerkiksi päätösten välitön vaikutus on mahdollinen samojen edellytysten täytyessä, mitä tuomioistuin on edellyttänyt ulkosopimusten määräysten välittömän vaikutuksen syntymiseksi.⁹¹ EU-tuomioistuimen laajaa tulkinta omasta toimivallastaan voidaan pitää muodollisjuridisesti kyseenalaisena, assosiaationeuvostojen päätöksiä on vaikea pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuina unionin toimielimien säädöksinä. Pragmaattisesta näkökulmasta tulkinta on perusteltavissa oikeudellisen yhtenäisyyden nimissä ja velvoitteiden tehokkaan toteutumisen takeena.⁹²

EU-tuomioistuin on muutoinkin korostanut kansainvälisten sopimusten yhdenmukaisen tulkinnan ja sopimuksista johtuvien velvoitteiden tehokkaan toteuttamisen merkitystä. Tästä johtuen EU-tuomioistuimella on toimivalta tulkita myös sellaisia sopimusmääräyksiä, joiden täyttämiseksi tarvittavien toimenpiteiden toteuttaminen kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan jaon perusteella jäsenvaltioille. Kun jäsenvaltiot täytäntöönpanevat oman toimivaltansa puitteissa unionin solmimaa kansainvälistä sopimusta, ne eivät toteuta sopimuksesta johtuvaa velvollisuuttaan ainoastaan suhteessa kolmanteen valtioon vaan myös suhteessa unioniin, joka on kansainvälisoikeudellisesti vastuussa sopimuksen täyttämisestä. Tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa täytäntöönpanovelvollisuuden toteutumi-

⁸⁹ Asia C-181/73 *Haegeman* [1974] ECR 449, kohdat 2–6. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on myös argumentoitu, että EU:n oikeusjärjestyksen lähtökohta kansainvälisten sopimusten oikeusvaikutuksiin olisikin dualistinen, katso tästä keskustelusta *Martenczuk* 2001, s. 156.

⁹⁰ Asia 30/88 *Kreikka v komissio* [1989] ECR 3711, kohta 13.

⁹¹ Asia C-192/89 *Sevince* [1990] ECR I-3461, kohta 14.

⁹² Ks. Mendez 2013, s. 117 ja 118 ja Jacobs 2008, s. 14.

nen, minkä johdosta sillä on toimivalta tulkita myös sellaisten kansainvälisten sopimusten määräyksien oikeusvaikutuksia, joiden täytäntöönpano kuuluu jäsenvaltioille.⁹³

3.1.2 Kansainvälisten sopimusten välitön vaikutus

Välittömän vaikutuksen ansiosta oikeussubjektit voivat vedota kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa suoraan EU:n oikeusjärjestyksen normeihin ja niihin perustuviin oikeuksiin riippumatta kansallisen lainsäädännön sisällöstä. Välittömän vaikutuksen seurauksena kansallisten tuomioistuinten on jätettävä soveltamatta välittömästi vaikuttavaksi katsotun normin kanssa ristiriidassa olevat kansalliset säännökset. Välitön vaikutus on yhteydessä EU-oikeuden etusijaperiaatteeseen, jonka mukaan kansallisen ja EU-oikeuden ristiriitatilanteessa etusija tulee antaa EU-oikeudelle. Välittömän vaikutuksen ansiosta EU-oikeuden säännökset hyödyttävät suoraan yksittäistä oikeussubjektia kansallisen sääntelyn sisällöstä riippumatta.⁹⁴

Kansainvälisten sopimusten osalta välittömän vaikutuksen arviointi voi tulla kyseeseen vertikaalisessa suhteessa, eli yksilön ja jäsenvaltion välillä, sekä horisontaalisessa suhteessa, eli kahden yksityisen oikeussubjektin välillä jäsenvaltion tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa oikeusriidassa.⁹⁵ Toisaalta kansainvälisen sopimuksen välittömään vaikutukseen voidaan vedota sekä suhteessa jäsenvaltion kansalliseen oikeuteen että kansainvälisen sopimuksen kanssa ristiriidassa olevaan unionin sekundaarinormiin.⁹⁶

EU-tuomioistuin on toimivaltainen tulkitsemaan kansainvälisen sopimuksen oikeusvaikutuksia. Jos sopimuksessa ei ole määritelty sen oikeusvaikutuksista sopimuspuolten oikeusjärjestyksissä, EU-tuomioistuin on toimivaltainen päättämään välittömän vaikutuksen edellytysten täyttymisestä.⁹⁷ Kansainvälisen sopimuksen määräykselle myönnettiin ensimmäisen kerran välitön vaikutus tapauksessa *Bresciani*.⁹⁸ Myöhemmässä *Kupferberg* -tapauksessa EU-tuomioistuin tarkensi välittömän vaikutuksen edellytyksiä.

⁹³ Asia 104/81 *Kupferberg* [1982] ECR 3641, kohdat 13 ja 14, ks. myös *Maresceau* 2004, s. 264.

⁹⁴ Ks. välittömän vaikutuksen periaatteesta yleisesti EU-oikeudessa esim. *Craig – de Búrca* 2011, s. 180 eteenpäin ja kansainvälisten sopimusten osalta s. 344 eteenpäin.

⁹⁵ Ensimmäisen kerran kansainvälisen sopimuksen horisontaalinen välitön vaikutus myönnettiin tapauksessa C-438/00 *Kolpak* [2003] ECR 4135, josta enemmän tutkielman jaksossa 3.4. Ks. teemasta myös *Mendez* 2013, s. 138.

⁹⁶ *Maresceau* 2004, s. 246.

⁹⁷ Asia C-104/81 *Kupferberg*, kohta 17. *Kupferberg* -tapaus koski Portugalin assosiaatiosopimuksen syrjivän verotuksen kieltävän artiklan välitöntä vaikutusta. Samansisältöinen määräys sisältyi Kreikan kanssa solmittuun assosiaatiosopimukseen, jolle tuomioistuin oli myönsi välittömän vaikutuksen asiassa 17/81 *Pabst-Richarz* [1982] ECR 1331. Ks. myös *Maresceau* 2004, s. 247.

⁹⁸ Asia C-87/75 *Bresciani* [1976] ECR 129, ks. erityisesti kohta 26.

Kansainvälisen sopimuksen määräyksen välitön vaikutus on mahdollinen, mikäli sovellettavana oleva oikeussääntö on täsmällinen ja ehdoton sillä tavalla, että se ei toteutuakseen edellytä mitään täytäntöönpanotoimenpiteitä. Yhtäläinen merkitys on myös sillä sopimuskokonaisuudella, jonka osan määräys muodostaa. Välitön vaikutus ei ole mahdollinen, mikäli se olisi sopimuksen tarkoituksen ja tavoitteen vastaista.⁹⁹ Määräyksen välittömän vaikutuksen edellytysten tarkastelu jakautuu siis kahteen osaan: ensin tarkastellaan yksittäistä asiassa käsiteltävänä olevaa määräystä sen sanamuodon pohjalta. Onko määräys täsmällinen, ehdoton ja riippumaton myöhemmistä toimenpiteistä? Testin toinen osa koostuu arvioinnista yleisemmällä, sopimuksen tarkoituksen ja tavoitteiden tasolla.¹⁰⁰ Käytännössä tuomioistuin ei tarkastele aina tulkitessaan kansainvälisen sopimuksen määräyksen mahdollista välitöntä vaikutusta sitä, onko se sopimuksen tavoitteen ja hengen mukaista, vaan ainoastaan määräyksellä luotujen oikeuksien selkeyttä ja ehdottomuutta.¹⁰¹ EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että välittömän vaikutuksen olemassaolo on nykyisin pääosin tai jopa pelkästään riippuvainen sopimusmääräyksen sanamuodosta.¹⁰² Vahva osoitus tästä on se, että EU-tuomioistuin ei ole pitänyt GATT-sopimusta ja sen seuraajaa WTO-sopimusta lukuun ottamatta yhtäkään ulkosopimusta sellaisena, että se ei voisi luonteensa ja tavoitteidensa vuoksi olla välittömästi vaikuttava.¹⁰³

Unionin sisäiselle lainsäädännölle myönnettävään välittömään vaikutukseen verrattuna kansainvälisten sopimusten välitön vaikutus voidaan nähdä jäsenvaltioiden näkökulmasta ongelmallisempänä. Ensinnäkään kansainväliselle sopimukselle unionin oikeusjärjestyksessä myönnettävä välitön vaikutus ei tarkoita, että sopimuksen toinen osapuoli myöntäisi sille omassa oikeusjärjestyksessään samanlaista vaikutusta. Toiseksi sopimus saattaa olla myös sellainen, että siinä asetetut velvoitteet ovat epäsuhdassa sopimuspuolten kesken. Kolmanneksi sopimuksilla on usein perustettu niiden toimeenpanoa ja tulkintasuositusten antamista varten sopimuspuolten edustajista koostuvia toimielimiä. Tämän vuoksi jäsenvaltiot katsoivat, että välittömän vaikutuksen myöntäminen kuuluisi tällaisten erityisesti

⁹⁹ Asia C-104/81 *Kupferberg*, kohta 23, ks. *Cheyne* 2000, s. 22: EU-tuomioistuin oli käyttänyt kaksiosaista testiä välittömän vaikutuksen arvioinnissa jo arvioidessaan GATT-sopimuksen välitöntä vaikutusta asiassa C-21/72 *International Fruit Company* [1972] ECR 1219, kohta 20.

¹⁰⁰ *Maresceau* 2004, s. 248

¹⁰¹ *Koutrakos* 2006, s. 242, ks. esim. asiat C-265/05 *Simutenkov* [2005] ECR I-2596, kohta 28 ja asia C-18/90 *Kziber* [1991] ECR I-199, kohta 21: sopimusten yhteistyöluonne ei ollut välittömän vaikutuksen este.

¹⁰² *Hillion* 2008, s. 815 ja 823.

¹⁰³ *Mendez* 2013, s. 151, *Jacobs* 2008, s. 16 ja 23. EU-tuomioistuin torjui välittömän vaikutuksen GATT-sopimuksen osalta vuonna 1972: yhdistetyt asiat C-21–24/72 *International Fruit Company* [1972] ECR 1219. WTO-sopimuksen välitön vaikutus torjuttiin 1999: asia C-149/96 *Portugali v neuvosto* [1999] ECR I-8395.

perustettujen toimielinten vastuulle, ei unionin tuomioistuimelle.¹⁰⁴ EU-tuomioistuin ei kuitenkaan ole katsonut näiden olevan sellaisia seikkoja, jotka olisivat syy olla toteamatta sopimusmääräystä välittömästi vaikuttavaksi.

Kupferberg -tapauksessa tuomioistuin totesi, että välittömän vaikutuksen myöntämistä EU:n oikeusjärjestyksessä on tarkasteltava riippumatta sopimuksen oikeusvaikutuksista toisen osapuolen oikeusjärjestyksessä. Siten se, että toinen osapuoli ei myönnä sopimuksen artiklalle välitöntä vaikutusta, ei ole este välittömälle vaikutukselle EU:ssa. EU-tuomioistuin vetosi tässä suhteessa kansainvälisen oikeuden periaatteisiin, joiden mukaan sopimuspuolten on pantava sopimus täytäntöön vilpittömässä mielessä. Vaikka sopimus sitoo ja se on pantava täytäntöön, sopimukseen sitoutunut saa itse määrittää täytäntöönpanon keinot, mikäli niistä ei ole sopimuksessa erikseen sovittu. Mikäli sopimuksen oikeusvaikutuksista ei ole sopimuksessa määrätty, EU-tuomioistuin on toimivaltainen päättämään välittömän vaikutuksen edellytysten olemassaolosta unionin oikeusjärjestyksessä.¹⁰⁵

Sopimuksen asettamien epätasapainoisten velvoitteiden vaikutus oli esillä *Bresciani* -ratkaisussa, jossa oli kyse yhteisön ja jäsenvaltioiden sekä Afrikan entisten siirtomaiden välisen Yaoundén -sopimuksen¹⁰⁶ välittömästä vaikutuksesta. Sopimuksella oli kehitysyhteistyöluottuvuus: sen tavoitteisiin kuului afrikkalaisten sopimusvaltioiden teollisuuden kehittäminen ja budjettitasapainon ylläpitäminen, mistä johtui sopimuksen aiheuttamien velvollisuuksien epäsymmetria.¹⁰⁷ Velvoitteiden epätasapainon ei katsottu estävän välitöntä vaikutusta.¹⁰⁸ EU-tuomioistuin on pitänyt linjastaan kiinni myös myöhemmässä oikeuskäytännössä: assosiaatiosopimuksen tavoite, esimerkiksi sopimuskumppanin taloudellisen kehityksen tukeminen voi johtaa velvoitteiden epätasapainoon, jolla ei ole merkitystä mahdollisen välittömän vaikutuksen kannalta.¹⁰⁹

Tuomioistuimen tulkintatoimivaltaa ei estä se, että sopimuksella on perustettu sopimuksen tulkinnasta ja täytäntöönpanosta tarkempia päätöksiä tai suosituksia antava toimielin. Elien olemassaolo ei siten estä EU-tuomioistuinta tarkastelemasta välittömän vaikutuksen edellytysten täyttymistä. Mahdolliset assosiaationeuvostojen täytäntöönpanevat toimenpiteet ovat tarpeellisia välittömän vaikutuksen mahdollistamiseksi vain niissä tapauksissa,

¹⁰⁴ Koutrakos 2006, s. 222.

¹⁰⁵ Asia 104/71 *Kupferberg*, kohta 18 ja Koutrakos 2006, s. 225.

¹⁰⁶ JO 93, 11.6.1964, p. 1431 (Yaoundé I) ja JO L 282, 28.12.1970, p. 2 (Yaoundé II).

¹⁰⁷ Yaoundén sopimuksen 2 artiklan 1 kohta ja 3 artiklan 2 kohta.

¹⁰⁸ Asia 87/75 *Bresciani*, kohdat 22 ja 23.

¹⁰⁹ Ks. esim. asiat C-18/90 *Kziber*, kohta 21, C-262/96 *Sürül* [1999] ECR I-2685, kohta 72 ja C-162/00 *Pokrzeptowicz-Meyer* [2002] ECR I-1049, kohta 27.

joissa sopimuksen määräys ei itsessään täytä ehdottomuuden ja selkeyden kriteerejä.¹¹⁰ Tämä tuomioistuimen linjaus näkyy erityisen selkeästi jäljempänä käsiteltävissä turkkilais-ten työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevissa tuomioissa *Demirel* ja *Sevince*, joissa välittömän vaikutuksen edellytykseksi asetettiin assosiaationeuvoston päätös.

Tuomioistuimen linjaukset ulkosopimusten välittömän vaikutuksen suhteen ovat olleet varsin liberaaleja. Tätä voidaan pitää perusteltuna: mikäli jäsenvaltiot ja unionin instituutiot haluavat estää välittömän vaikutuksen mahdollisuuden, ne voivat ottaa tämän huomioon sopimuksen laatimisvaiheessa. Tällaisia määräyksiä ei kuitenkaan lähes koskaan ole otettu sopimustekstiin mukaan. Kun sopimus on tehty, tuomioistuin pyrkii tehokkuusperiaatteen mukaisesti sopimuksen mahdollisimman tehokkaaseen täytäntöönpanoon unionin oikeusjärjestyksessä.¹¹¹

3.1.3 Kansainvälisten sopimusten määräysten tulkinta

Välittömän vaikutuksen osalta selkeä johtopäätös on siis se, että kansainvälisten sopimusten määräykset ovat välittömästi vaikuttavia mikäli ne ovat sanamuotonsa perusteella ehdottomia, selkeitä ja riippumattomia tulevista täytäntöönpanotoimenpiteistä. Sopimuksen tavoitteilla ja luonteella näyttää oikeuskäytännön valossa olevan tässä suhteessa pienempi, jopa olematon merkitys. Kansainvälisten sopimusten oikeusvaikutuksiin liittyvä mielenkiinto ei kuitenkaan tyhjene välittömään vaikutukseen. Kun yksittäinen sopimusmääräys on katsottu välittömästi vaikuttavaksi, herää kysymys artiklalle soveltamistilanteessa annettavasta käytännön sisällöstä. Onko ulkosopimuksen määräykselle annettava sama sisältö ja tulkinta kuin sanamuodoltaan samanlaiselle perussopimuksen määräykselle? Onko sopimusten välisissä eroissa koskien niiden luonnetta ja tarkoitusta jokin merkitys tulkittaessa yksittäisen sopimusmääräyksen sisältöä?

EU-tuomioistuin on kansainvälisten sopimusten määräysten välitöntä vaikutusta tarkastellessaan käytännössä keskittynyt *Kupferberg* -testin ensimmäiseen osaan. Toisin sanoen mikäli määräys on selkeä ja ehdoton, on se välittömästi vaikuttava. Testin toinen osa, eli sopimuksen luonne ja tarkoitus, näyttää välittömän vaikutuksen edellytyksenä jääneen toissijaiseen asemaan. Sopimusten luonne ja tarkoitus ei kuitenkaan ole yhdentekevä seikka: EU-tuomioistuin näyttää tulkinneen kansainvälisiä sopimuksia perussopimuksia restriktiiv-

¹¹⁰ Asia 104/71 *Kupferberg*, kohta 20 ks. myös esim. asia C-18/90 *Kziber*, kohta 19 ja asia C-438/00 *Kolpak*, kohta 28. Ks. myös *Koutrakos* 2006, s. 225.

¹¹¹ *Koutrakos* 2006, s. 226, *Maresceau* 2004, s. 265.

visemmin silloin kun se on ollut seurausta sopimusten erilaisesta luonteesta ja tarkoituksesta.¹¹²

EU-tuomioistuimen käyttämien tulkintaperiaatteiden kontekstiksi voidaan todeta, että valtiosopimusoikeuden periaatteiden mukaan valtiosopimusten tulkinnan tulee perustua ensisijaisesti sopimuksen sanamuotoon. Valtiosopimusten määräyksiä tulee Wienin yleissopimuksen mukaan tulkita antamalla sopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, *sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa* (kursivointi lisätty).¹¹³ EU-tuomioistuin on viitannut joissain ratkaisuisaan eksplisiittisesti Wienin yleissopimuksen 31 artiklaan ja siitä ilmenevään tulkintaperiaatteen.¹¹⁴

EU-tuomioistuimen käsiteltävänä olevissa asioissa on herännyt kysymys siitä, tuleeko ulkosopimuksien määräyksiä tulkitessa niille antaa sama sisältö, mikä oikeuskäytännössä on annettu sanamuodoltaan vastaaville perussopimusten määräyksille. *Polydor* -tapauksessa tuomioistuin käsiteli tätä problematiikkaa ensimmäistä kertaa. Tapauksessa tuomioistuin harkitsi sitä, missä laajuudessa ETY:n ja Portugalin väliseen ulkosopimukseen sisältyntä määrällisiä tuontirajoituksia ja niitä vaikutuksiltaan vastaavia toimenpiteitä koskevaa kieltä tulisi tulkita *mutatis mutandis* vastaavan perussopimuksen määräyksen kanssa. Tuomioistuimen mukaan analogisen tulkinnan mahdollisuutta tulee tarkastella sanamuodon ohella myös ulkosopimuksen tarkoituksen ja tavoitteiden perusteella.¹¹⁵ Vaikka ulkosopimuksen ja perussopimuksen artikloiden sanamuodot olisivat toisiaan vastaavat, ei tämä ole riittävä peruste saattaa perussopimusta koskevaa oikeuskäytäntöä koskemaan myös ulkosopimuksen luomaa järjestelmää.¹¹⁶ Koska *Polydor* -tapauksessa sovellettavana olleella ulkosopimuksella ei pyritty perussopimusten tapaan ”mahdollisimman lähellä sisämarkkinoita olevien yhtenäismarkkinoiden toteuttamiseen”, sitä ei voitu tulkita samalla tavalla kuin perussopimuksen samaa asiaa koskevaa artiklaa.¹¹⁷

Polydor -ratkaisussa tuomioistuin painotti, että ulkosopimusten sisältämiä määräyksiä on luettava niiden omassa kontekstissaan ja sopimuksen tavoitteet huomioon ottaen, eikä pel-

¹¹² Jacobs 2008, s. 16, Hillion 2008, s. 815.

¹¹³ Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen (SopS 33/1980) 31 artiklan 1 kohta, ks. ensimmäin esim. Reuter 1995, s. 96–97.

¹¹⁴ Ks. esim. asia C-416/96 *El-Yassini* [1999] ECR I-1209, kohta 47.

¹¹⁵ Asia 270/80 *Polydor* [1982] ECR 329, kohta 8, näin myös asiassa C-312/91 *Metalsa Srl.* [1993] ECR 3751, kohta 11 eteenpäin.

¹¹⁶ Asia 270/80 *Polydor*, kohta 15.

¹¹⁷ Asia 270/80 *Polydor*, kohta 18. Ks. myös Cremona 2011, s. 235.

kän samanlaisen sanamuodon perusteella voida tehdä johtopäätöksiä siitä, että se antaisi oikeussubjekteille samansisältöiset oikeudet kuin perussopimukset. Ratkaisu herättää kuitenkin kysymään sitä, mitkä ovat ne edellytykset joiden vallitessa ulkosopimuksen artiklalle voitaisiin antaa sama sisältö ja ulottuvuus kuin vastaaville perussopimusten määräyksille. Yleensä ulkosopimuksilla ei toteuteta sisämarkkinoita eivätkä niiden tavoitteet vastaa perussopimusten tavoitteita, joten tuomioistuimen asettama edellytys näyttää *prima facie* johtavan siihen, ettei perussopimusten tulkintaperiaatteita voitaisi lähes koskaan ulottaa koskemaan ulkosopimuksia.¹¹⁸ EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin esimerkkejä siitä, että ulkosopimuksen artikloille voidaan tietyissä tilanteissa antaa perussopimuksen artiklaa vastaava sisältö, vaikka ulkosopimuksen ja perussopimusten tavoitteet olisivatkin erilaiset. Tämä tulee erityisesti esille tuomioistuimen ratkaisuissa koskien sopimusvaltioista tulleiden työntekijöiden oikeuksia.¹¹⁹ Ulkosopimuksen määräyksen analoginen tulkinta perussopimuksen määräyksen kanssa näyttää olevan mahdollista erityisesti silloin, kun ulkosopimuksen tehokkaan vaikutuksen takaaminen edellyttää sitä. Esimerkiksi tapauksessa *Legros* ulkosopimuksen analoginen tulkinta perussopimuksen kanssa oli sopimuksen tehokkaan vaikutuksen kannalta välttämätöntä. Ulkosopimuksen tuontitulleja vastaavien maksujen kieltä menettäisi pitkälti merkityksensä, mikäli maksuille annettaisiin ulkosopimuksen yhteydessä erilainen merkitys kuin jäsenvaltioiden välillä.¹²⁰

Assosiaatiosopimukset ovat kansainvälisinä sopimuksina samojen tulkintaperiaatteiden alaisia kuin kaikki muutkin unionin solmimat ulkosopimukset. Niiden tulkintaan vaikuttaa kuitenkin se seikka, että ne on solmittu erityisten suhteiden luomiseksi kolmansiin valtioihin, siten assosiaatiosopimukset ovat soveltamisalaltaan laajempia kuin puhtaat vapaakauppasopimukset. Tästä johtuen tuomioistuin on oikeuskäytännössään ollut usein valmis tulkitsemaan niiden määräyksiä analogisesti perussopimusten kanssa, vaikka tuomioistuin suhtautuikin tähän kielteisesti tapauksessa *Polydor*.¹²¹ Perussopimusten kanssa linjassa olevaan tulkintaan se on päätyntä erityisesti niiden assosiaatiosopimusten osalta, joiden päämääränä on ollut sopimusvaltion liittyminen unioniin.¹²²

¹¹⁸ Koutrakos 2006, s. 234.

¹¹⁹ Ks. tarkemmin tutkielman kappale 3.3. ja 3.4.

¹²⁰ Asia C-163/90 *Legros* [1992] ECR I-4625, kohta 26. Ks. myös tapaus C-207/91 *Eurim-Pharm* [1993] ECR I-372, kohdat 24 ja 25, jossa tuomioistuin päätyi soveltamaan ulkosopimuksen artiklaa analogisesti perussopimuksen, vedoten jälleen sopimuksen tehokkaan vaikutuksen takaamiseen. Ks. *Mendez* 2013, s. 111 ja 115 sekä *Jacobs* 2008, s. 24.

¹²¹ *Cremona* 2011, s. 240.

¹²² *Koutrakos* 2006, s. 233. Ks. esim. asia 17/81 *Pabst-Richarz* [1982] ECR 1331, jossa kyse oli Kreikan kanssa solmitun assosiaatiosopimuksen tulkinnasta, jota tulkittiin tapauksessa analogisesti perussopimuksen

Ulkosopimusten tulkinta on siis vahvasti kontekstisidonnaista. Tästä syystä analogisen tulkinnan edellytyksiä tulee tarkastella tapaus- ja sopimuskohtaisesti. Kontekstiriippuvaisuus johtaa epävarmuuteen, koska kunkin sopimuksen ja yksittäisen tilanteen kohdalla ei ole täyttä varmuutta siitä, miten unionin tuomioistuin tulkitsee sopimuksen määräystä. Toisaalta tulkinnan kontekstisidonnaisuus johtaa siihen, että tuomioistuin on vapaa ottamaan huomioon sopimusten toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, mikä lisää tulkinnan joustavuutta ja dynaamisuutta. Sekä unionin sisäinen oikeusjärjestys että kansainvälinen oikeudellinen ja poliittinen konteksti ovat jatkuvassa muutoksessa: joustava tulkinta mahdollistaa näiden muutosten huomioon ottamisen.¹²³

3.2 Tarkasteltavat sopimukset ja niiden soveltamista koskevat yleiset periaatteet

Tutkielmassa käsittelen EU:n lähialueiden maiden kanssa solmimia assosiaatio-, yhteistyö- ja kumppanuussopimuksia, joissa on määräyksiä niiden soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta, pääsystä sopimusvaltioiden työmarkkinoille ja yhdenvertaisesta kohtelusta jäsenvaltioiden omien kansalaisten kanssa. Tärkeimpiä sopimuksia EU:n jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden työntekijöiden vapaan liikkuvuuden kannalta ovat sopimus Euroopan talousalueesta, kahdensivlinen sopimus Sveitsin kanssa, Turkin kanssa solmittu assosiaatiosopimus, sen lisäpöytäkirja ja assosiaationeuvoston päätökset sekä Pohjois-Afrikan maiden ja EU:n Euro-Välimeri-sopimukset. Mielenkiintoinen sopimus on myös kumppanuus- ja yhteistyösopimus Venäjän kanssa. Lisäksi EU:n itälaajentumista edeltäneiden Eurooppa-sopimusten soveltamisesta syntynyt oikeuskäytäntö on edelleen relevanttia ja siitä voidaan vetää yleisempiä johtopäätöksiä assosiaatiosopimusten tulkinnasta ja oikeusvaikutuksista.¹²⁴

Seuraavissa kappaleissa luon katsauksen siihen oikeuskäytäntöön, joka käsittelee mainittujen sopimusten työntekijöiden asemaa koskevia artikloja. Koska ETA-alueen ja Sveitsin kansalaisten asema on verrattavissa EU-kansalaisten asemaan, olen rajannut niiden tarkemman käsittelemisen tutkielman ulkopuolelle.¹²⁵ Euro-Välimeri-sopimukset ja Venäjän kanssa solmittu kumppanuus- ja yhteistyösopimus edustavat tarkasteltavien sopimusten

kanssa. Toisaalta asiassa 65/77 *Razanatsimba* [1977] ECR 2229 tuomioistuin päätyi tulkitsemaan Lomén yleissopimuksen sijoittautumisvapautta koskevaa määräystä perussopimusta rajoitetummin. Sopimusten keskeisenä erona on niiden tavoitteleman yhteistyön aste: Kreikan assosiaatiosopimus toisin kuin Lomén yleissopimus tavoitteli Kreikan jäsenyyttä yhteisössä.

¹²³ Koutrakos 2006, s. 233.

¹²⁴ Näin myös *Eisele* 2013a, s. 177.

¹²⁵ ETA-maiden kansalaiset ja Sveitsin kansalaiset nauttivat pääosin yhtä laajasta liikkumisvapaudesta kuin EU-kansalaiset. Ks. esim. *Eisele* 2013a, s. 368.

toista laitaa. Sopimusten luoma assosiaatiosuhde on huomattavasti ohjelmallisempi ja epätasmaisempi kuin ETA- ja EU–Sveitsi-sopimuksissa. Tästä huolimatta näiden sopimusten työntekijöitä koskevat määräykset on katsottu välittömästi vaikuttaviksi. Turkin assosiaatiosopimus edustaa eräänlaista välimuotoa ja se saa tarkastelussa suurimman roolin. Tämä on perusteltua myös turkkilaisten työntekijöiden oikeuksia koskevan laajan oikeuskäytännön vuoksi.

Oikeuskäytännön tarkastelussa ja systematisoinnissa olen kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, miten EU-tuomioistuin on tulkinnut assosiaatiosopimukseen perustuvia kolmansista maista tulevien työntekijöiden oikeuksia ja niitä perusteita, joiden avulla se on määrättyyn tulkintaan päätenyt. Erityisenä mielenkiintonani on sen selvittäminen, onko EU-tuomioistuin tulkinnut oikeuskäytännössään käsitteitä ja oikeuksia analogisesti perussopimuksissa EU-kansalaisille myönnettyjen oikeuksien kanssa, vai onko sopimuksia tulkittu restriktiivisemmin. Ennen sopimusten määräysten vaikutusten yksityiskohtaista tarkastelua käydään läpi kaksi keskeistä periaatetta, jotka vaikuttavat työntekijöitä koskevien määräysten soveltamiseen.

3.2.1 Laillisen oleskelun edellytys

Vaikka unionin solmimien assosiaatiosopimusten perusteella syntyvien työntekijöiden oikeuksien välillä on suuria eroja, niiden soveltaminen edellyttää yleensä sitä, että kolmannen valtion kansalainen oleskelee jäsenvaltion alueella laillisesti *kansallisen* oikeuden mukaan. Ainoat etuoikeutetussa asemassa olevat kolmansien maiden kansalaiset tässä suhteessa ovat Sveitsin ja ETA-valtioiden kansalaiset, sillä heidän oikeuksiaan koskevissa sopimuksissa on määräykset myös oikeudesta ensimmäiseen maahantuloon ja työpaikan vastaanottamiseen.¹²⁶

Käytännön seuraus laillisen oleskelun edellytyksestä on, että kolmansien valtioiden kansalaisten tulee täyttää kansallisen maahanmuuttolainsäädännön edellyttämät vaatimukset nauttiakseen assosiaatiosopimukseen perustuvista oikeuksista.¹²⁷ Tässä suhteessa merkitystä on kuitenkin yhä enemmän myös EU-oikeudella: työperäistä maahanmuuttoa koskevien direktiivien säätämisen myötä kansallinen liikkumavara maahantulon edellytysten määrit-

¹²⁶ Ks. esim. *Eisele* 2013a, s. 39–40.

¹²⁷ *Eisele* 2013a, s. 280.

telemisessä on kaventunut. Jäsenvaltioilla on kuitenkin edelleen yksinomainen oikeus päättää alueelleen päästettävien kolmansista maista tulevien työntekijöiden määristä.¹²⁸

3.2.2 Välitön vaikutus

Ensimmäisen kerran unionin tuomioistuin totesi assosiaatiosopimuksen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten olevan potentiaalisesti välittömästi vaikuttavia tapauksessa *Demirel*. Ratkaisussa oli kyse Turkin kanssa solmitun assosiaatiosopimuksen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan 12 artiklan välittömästä vaikutuksesta. Ratkaisussaan EU-tuomioistuin katsoi, ettei kyseinen artikla ollut ohjelmaluonteisena ja epätasällisenä tarpeeksi ehdoton välittömän vaikutuksen mahdollistamiseksi.¹²⁹ Tapaus koski perheen yhdistämistä, mitä koskevia päätöksiä assosiaationeuvosto ei ollut antanut. Assosiaatiosopimuksen 12 artiklalla ei yksinään voinut olla välitöntä vaikutusta kansallisissa tuomioistuimissa.¹³⁰ Välittömän vaikutuksen edellytyksien olemassaoloa harkitessaan tuomioistuin ei tarkastellut kovin tarkasti sitä, onko välittömän vaikutuksen myöntäminen assosiaatiosopimuksen tavoitteiden ja rakenteen mukaista. Tuomioistuin näyttää kuitenkin pitäneen välitöntä vaikutusta sinänsä sopimuksen tavoitteiden mukaisena. Harkinnassaan tuomioistuin näyttää pitäneen tulkinnallista painoa erityisesti sille seikalle, että sopimus perustui sopimuspuolten asteittaiseen lähentämiseen. Tuomioistuin tarkasteli tilannetta yhteisön ja Turkin välisen assosiaation silloisessa kehitysvaiheessa, välitön vaikutus olisi mahdollinen vain, jos assosiaatiosopimuksella perustettu assosiaationeuvosto tekisi päätöksiä sopimuspuolten suhteiden lähentämisestä.¹³¹

Assosiaationeuvostojen päätöksillä on merkittävä käytännöllinen merkitys sopimusvaltioiden kansalaisten mahdollisuuksiin vedota niiden luomiin oikeuksiin kansallisissa tuomioistuimissa. Tapauksessa *Sevince* välitön vaikutus oli mahdollinen Turkin assosiaatiosopimuksen yhteydessä assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80¹³² ansiosta, joka tuomioistuimen mukaan konkretisoi *Demirel* -tapauksessa ohjelmalliseksi todettua assosiaatiosopimuksen 12 artiklaa siten, että välittömän vaikutuksen edellytykset täyttyivät.¹³³ Toisaalta EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään tehnyt selväksi, että assosiaatiosopimuksilla pe-

¹²⁸ Ks. Turkki-laisten työntekijöiden osalta *Peers* 2009, s. 637, jonka mukaan väite siitä, että jäsenvaltioilla on suvereeni oikeus päättää Turkin kansalaisten maahantulosta on yhä enenevässä määrin virheellinen.

¹²⁹ Asia 12/86 *Demirel* [1987] ECR 3719, kohta 24.

¹³⁰ Asia 12/86 *Demirel*, kohdat 21 ja 22.

¹³¹ *Koutrakos* 2006, s. 238.

¹³² ETY-Turkki assosiaationeuvoston päätös N:o 1/80, 19.9.1980, assosiaation kehittämisestä (ei julkaistu virallisessa lehdessä).

¹³³ Asia C-192/89 *Sevince*, kohta 21.

rustettujen toimielinten päätökset eivät ole edellytyksenä sellaisten sopimusmääräysten välittömälle vaikutukselle, jotka jo ilman toimielimen erillistä päätöstä ovat riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä. Tuomioistuimen mukaan sopimuksilla perustettujen toimielinten olemassaolon tarkoitus on ainoastaan edistää sopimuksella tavoiteltujen oikeuksien toteutumista, ei hidastaa sitä.¹³⁴

Demirel -tapauksen jälkeen EU-tuomioistuin on ollut valmis myöntämään välittömän vaikutuksen kolmansista valtioista tulevien työntekijöiden asemaa koskeville assosiaatiosopimusten määräyksille. Tuomioistuimen ratkaisukäytännön voidaankin katsoa olevan linjassa ulkosopimusten tulkinnassa laajemmin näkyvälle trendille: tuomioistuin on suhtautunut hyvin suopeasti assosiaatiosopimusten määräysten välittömään vaikutukseen. Tähän ei ole vaikuttanut se tosiasia, että työntekijöiden asemaa koskevia määräyksiä on hyvin erityyppisissä sopimuskokonaisuuksissa.¹³⁵ Välittömän vaikutuksen sijaan mielenkiintoisempaa EU-oikeuden nykytilassa onkin se, millä tavalla assosiaatiosopimusten määräyksiä tulee tulkita ottaen huomioon sopimuksilla luotujen suhteiden erilaiset taustat ja tavoitteet.

3.3 Työntekijöiden oleskelu- ja työskentelyoikeuteen liittyvät määräykset

3.3.1 Turkki

Turkin kanssa solmittu assosiaatiosopimus, eli Ankaran sopimus, tuli voimaan vuonna 1963 ja siihen liitetty lisäpöytäkirja vuonna 1970.¹³⁶ Assosiaatiosopimuksen tavoitteena on sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan edistää sopimuspuolten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden kehitystä, myös työvoiman alalla, muun muassa toteuttamalla asteittain sopimuspuolten välinen työntekijöiden vapaa liikkuvuus. Assosiaatiosopimuksen asettamat tavoitteet on tarkoitus saavuttaa kolmivaiheisesti: assosiaatio koostuu valmisteleavasta vaiheesta, siirtymävaiheesta ja lopullisesta vaiheesta. Lisäpöytäkirjan 36 artiklassa on annettu assosiaationeuvostolle toimivalta toteuttaa tarvittavat toimenpiteet työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi assosiaatiosopimuksen 12 artiklan mukaisesti. Lisäpöytäkirjan 36 artiklassa asetetaan tavoitteeksi työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttaminen sopimuspuolten välillä viimeistään 23 vuotta sopimuksen allekirjoitushetkestä, eli vuoteen 1986 mennessä. Tätä tavoitetta ei kuitenkaan ole saavutettu.

¹³⁴ Näin mm. asiat C-265/03 *Simutenkov*, kohta 25, C-262/96 *Sürül*, kohta 66 ja C-18/90 *Kziber*, kohta 19.

¹³⁵ *Jacobs* 2008, s. 23.

¹³⁶ Ankarassa 12.9.1963 allekirjoitettu ja yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä (JO 217, 29.12.1964, s. 3685) vahvistettu Euroopan talousyhteisön ja Turkin välinen assosiointisopimus, Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitettu ja yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2760/72 (JO L 293, 29.12.1972, s. 1) vahvistettu lisäpöytäkirja.

Sopimuksen mukaan työntekijöiden vapaan liikkuvuus toteutetaan sopimuspuolten välillä muiden perusvapauksien tavoin vaihteittain.¹³⁷ Assosiaatiosopimuksen 12 artiklassa osapuolet sitoutuvat pitämään työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamisen lähtökohtana yhteisön perustamissopimuksen 48, 49 ja 50 artikloita¹³⁸. Tämä lähtökohta on ollut merkittävänä vaikuttimena turkkilaisten työntekijöiden oikeuksien tulkinnassa, sillä EU-tuomioistuimen mukaan tavoitteen noudattaminen edellyttää, että EU:n sisällä noudatettavat työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat periaatteet laajennetaan mahdollisuuksien mukaan koskemaan myös turkkilaisia työntekijöitä.¹³⁹ Unionin tuomioistuin on korostanut sopimusta tulkittaessa erityisesti sillä luodun assosiaatiosuhteen erityisyyttä verrattuna esimerkiksi Maghreb -maiden kanssa solmittuihin assosiaatiosopimuksiin: Turkin assosiaatiosopimuksella tavoitteena on Turkin liittyminen unionin jäseneksi ja työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittainen toteuttaminen.¹⁴⁰

Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä EU-tuomioistuin on korostanut, että Turkin kansalaisten assosiaatiosopimukseen ja siihen liittyviin assosiaationeuvoston päätöksiin perustuvien oikeuksien nauttiminen edellyttää Turkin kansalaisilta taloudellisen toiminnan harjoittamista. Tuomioistuin on tehnyt selkeän eron EU-kansalaisten ja Turkin kansalaisten liikkumisoikeuksien välillä ja todennut assosiaatiosopimuksen tavoitteiden olevan yksinomaan taloudelliset.¹⁴¹ Siten Turkin ja unionin välinen assosiaatio edellyttää ainoastaan niiden EU-kansalaisia koskevien vapaan liikkuvuuden periaatteiden ulottamista koskemaan Turkin kansalaisia, jotka ovat suoraan yhteydessä taloudellisen toiminnan harjoittamiseen.¹⁴²

Tapauksessa *Demirel* tuomioistuin torjui Ankaran sopimuksen 12 artiklan välittömän vaikutuksen pitäen määräystä ohjelmallisena ja tulevista täytäntöönpanotoimista riippuvaisena.¹⁴³ Vaikka jäsenvaltioissa oleskelevat ja työskentelevät Turkin kansalaiset eivät voi vedota suoraan assosiaatiosopimukseen, he voivat saada suoraan sovellettavia oikeuksia as-

¹³⁷ Ankaran sopimuksen 12–14 artiklat.

¹³⁸ nyk. SEUT 45–47 artiklat.

¹³⁹ Ks. asia C-434/93 *Bozkurt* [1995] ECR I-1475, kohta 20.

¹⁴⁰ Asia C-416/96 *El-Yassini*, kohta 61.

¹⁴¹ Asia C-371/08 *Ziebell* [2011] ECR I-12735, kohdat 64 ja 68. Asia C-221/11 *Demirkan*, tuomio 24.9.2013, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, kohdat 50, 53 ja 55.

¹⁴² Asia C-371/08 *Ziebell*, erityisesti kohta 73: Tuomioistuimen mukaan direktiivissä 2004/38 tunnustetut takeet karkottamista vastaan olivat osoitus EU-kansalaisuuden merkityksestä jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuisena asemana, joita ei ollut syytä soveltaa analogisesti Turkin kansalaisiin. Asia C-221/11 *Demirkan*, kohta 56: Tapauksessa EU-tuomioistuin katsoi passiivisen palvelujen tarjoamisen vapauden suojan unionin oikeudessa olevan seurausta sisämarkkinoiden perustamisesta. Koska assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on edistää Turkin taloudellista kehitystä eikä vielä tässä vaiheessa perustaa sisämarkkinoita, passiivisen palvelujen tarjoamisen vapauden ei katsottu kulumassa assosiaatiosopimuksen soveltamisalaan.

¹⁴³ Asia C-12/86 *Demirel*, kohdat 14 ja 23 sekä *Cheyne* 2000, s. 28.

sosiaationeuvoston päätösten kautta, kuten tuomioistuin vahvisti tapauksessa *Sevince*.¹⁴⁴ Turkkiilaisten työntekijöiden kannalta keskeinen oikeuslähde on Ankaran sopimuksella perustetun assosiaationeuvoston päätös N:o 1/80 assosiaation kehittämisestä. Lisäksi turkkilaisten työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä sosiaaliturvaan liittyviin oikeuksiin jäsenvaltioissa vaikuttaa assosiaationeuvoston päätös N:o 3/80.¹⁴⁵ Koska olen rajannut sosiaaliturvaan liittyvät asioiden yksityiskohtaisen tarkastelun tutkielman ulkopuolella, en käy läpi tässä tutkielmassa kyseisen päätöksen yksityiskohtia.¹⁴⁶

Päätöksen N:o 1/80 II osan sosiaalisten määräysten tavoitteena on parantaa sopimuspuolten työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä asemaa.¹⁴⁷ Päätöksen tavoitteena on turvata jäsenvaltion työmarkkinoille integroituneiden turkkilaisten työntekijöiden asemaa ja oikeus yhdenvertaiseen kohteluun työehdoissa ja -oloissa jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa.¹⁴⁸ Lisäksi päätöksessä on säädetty turkkilaisten työntekijöiden perheenjäsenten asemasta jäsenvaltion työmarkkinoilla ja työntekijöiden lasten oikeudesta koulutukseen.¹⁴⁹

Seuraavissa alaluvuissa tehdään katsaus turkkilaisten työntekijöiden päätökseen N:o 1/80 perustuvaan oikeusasemaan jäsenvaltioissa. Vaikka päätös N:o 1/80 ei luo turkkilaisille työntekijöille EU-oikeuteen perustuvaa oikeutta ensimmäiseen maahanpääsyyn jäsenvaltion alueelle työntekoa varten, EU-tuomioistuin on tulkinnut päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan sisältyvää standstill -lauseketta laajentavasti ja käytännössä kaventanut jäsenvaltioiden harkintavallan minimiin uusien rajoitusten asettamisessa turkkilaisten työntekijöiden maahanpääsulle.¹⁵⁰

¹⁴⁴ Asia C-192/89 *Sevince*, kohta 12, ks. assosiaationeuvostojen päätösten asemasta ja oikeusvaikutuksista myös asia 30/88 *Kreikka v komissio* [1989] ECR 3711, kohta 13.

¹⁴⁵ Assosiaationeuvoston päätös N:o 3/80 Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta turkkilaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä, tehty 19.9.1980, EYVL C 110, 1983, s. 60.

¹⁴⁶ Mainittakoon kuitenkin, että EU-tuomioistuin on myöntänyt välittömän vaikutuksen päätöksen N:o 3/80 kahdelle artiklalle. Tapauksessa C-262/96 *Sürül*, erityisesti kohta 74, totesi päätöksen soveltamisalalla kansalaisperusteisen syrjinnän kieltävän 3 artiklan olevan välittömästi vaikuttava. Asiassa C-485/07 *Akdas* [2011] ECR I-4499, erityisesti kohta 74, tuomioistuin myönsi välittömän vaikutuksen päätöksen asumisesta koskevasta edellytyksestä luopumiselle koskevalle 6 artiklalle, jonka mukaan turkkilaisilla työntekijöillä ja heidän perheenjäsenillään on oikeus saada päätöksen soveltamisalaan kuuluvat etuudet maksetuksi Turkin alueelle.

¹⁴⁷ Päätöksen N:o 1/80 johdanto-osan 3 kappale.

¹⁴⁸ Päätöksen N:o 1/80 6 ja 10 artikla.

¹⁴⁹ Päätöksen N:o 1/80 7 ja 9 artikla. Työntekijöiden perheenjäsenten oikeudet jäävät tutkielman rajauksen ulkopuolelle. Todettakoon kuitenkin, että EU-tuomioistuin on katsonut molempien artikloiden olevan välittömästi vaikuttavia. Ks. 7 artiklan osalta esim. tapaukset C-351/95 *Kadiman* [1997] ECR I-2133, kohta 28; C-325/05 *Derin* [2007] ECR I-6495, kohta 47 ja C-337/07 *Altun* [2008] ECR I-10323, kohta 20. Ks. 9 artiklan osalta asia C-374/03 *Gürol* [2005] I-6199, kohta 26.

¹⁵⁰ *Wiesbrock* 2013, s. 423.

Työntekijöiden aseman kannalta keskeinen on erityisesti päätöksen 6 artikla, jolla myönnetään artiklasta ilmenevin edellytyksin turkkilaisille työntekijöille pääsy jäsenvaltioiden työmarkkinoille. Artiklan mukainen oikeus työskennellä jäsenvaltioissa ja oleskella tässä tarkoituksessa jäsenvaltion alueella ei kuitenkaan ole lähelläkään sitä oikeusasemaa, joka unionin kansalaisille on annettu perussopimuksen 45 artiklassa ja sitä konkretisoivassa johdetussa oikeudessa.¹⁵¹ Vaikka päätöksen 6 artiklaan perustuvat oikeudet eivät vastaa SEUT 45 artiklaa, tuomioistuin on kuitenkin tulkinnut sitä yhteneväisesti EU-kansalaisten oikeusasemaa koskevan oikeuskäytännön kanssa.

Päätöksessä N:o 1/80 myös suojataan turkkilaisen työntekijän oleskeluoikeutta jäsenvaltioiden toimenpiteitä vastaan. Oikeuskäytännön mukaan työntekijän oleskelu on turvattu niin kauan kun hän kuuluu jäsenvaltion työvoimaan, taikka ei muodosta uhkaa yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai kansanterveydelle. EU-tuomioistuimen mukaan näitä viimeksi mainittuja perusteita on tulkittava samalla tavalla kuin silloin, kun rajoitetaan EU-kansalaisille perussopimuksen perusteella kuuluvasta perusvapaudesta nauttimista. Työntekijöiden aseman ja oikeuksien kannalta keskeinen on myös Ankaran sopimuksen yhdenvertaista kohtelua työoloissa ja -ehdoissa koskeva 10 artikla, jota käsitellään syrjintäkieltoa käsittelevässä jaksossa 3.4.

3.3.1.1 Turkin kansalaisten ensimmäisen maahantulon sääntely

Päätöksen N:o 1/80 13 artiklan standstill-lausekkeen mukaan jäsenvaltiot eivät saa ottaa käyttöön päätöksen voimaantulon jälkeen¹⁵² uusia rajoituksia, jotka koskevat jäsenvaltion alueella laillisesti oleskelevien ja työskentelevien työntekijöiden pääsyä työhön. Tämän lisäksi lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa on määräys, jonka mukaan sopimuspuolet eivät ota käyttöön sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan tarjonnan rajoituksia. Lisäpöytäkirjan standstill-säännön tulkinnasta syntynyt EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö on relevanttia myös työntekijöiden kannalta, sillä molemmat standstill-lausekkeet ovat samansisältöisiä ja niitä on tulkittava samalla tavalla.¹⁵³

Koska Turkin ja unionin välisessä assosiaatiossa ei olla vielä päästy työntekijöiden vapaan liikkuvuuden täysimääräiseen toteutumiseen, Turkin assosiaatiosopimus ei luo turkkilaisille työntekijöille oikeutta ensimmäiseen maahanpääsyyn. Näin ollen sopimuksen mukaisten oikeuksien nauttiminen edellyttää, että turkkilainen työntekijä oleskelee ja työskentelee

¹⁵¹ Mavridis 2009, s. 99.

¹⁵² Päätös N:o 1/80 tuli silloisia jäsenvaltioita sitovaksi 1.12.1980.

¹⁵³ Ks. Yhdistetyt asiat C-317/01 ja C-369/01 *Abatay ja Sahin* [2003] ECR I-12301, kohta 70.

jäsenvaltion alueella laillisesti kansallisen maahanmuuttolainsäädännön mukaisesti.¹⁵⁴ EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään toistuvasti korostanut, että assosiaationeuvoston päätös N:o 1/80 määrittelee turkkilaisen työntekijän asemaa vasta sen jälkeen, kun hän oleskelee ja työskentelee jäsenvaltiossa laillisesti kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Päätös N:o 1/80 turvaa turkkilaisen työntekijän oleskelu- ja työskentelyoikeutta vasta vuoden työskentelyn jälkeen.¹⁵⁵ On kuitenkin huomattava, että kyseinen soveltamisalan rajoitus koskee vain päätöksen N:o 1/80 määräyksien mukaisia *aineellisia* oikeuksia, kuten työmarkkinoille pääsyä koskevaa päätöksen 6 artiklaa. Aineellisia oikeuksia koskevat säännöt on erotettava standstill-säännöstä, joka on menettelyllistä sääntöä muistuttava sääntö (*quasi-procedural rule*), jonka mukaan määräytyy ajallisesti se, minkälaisia kansallisia säännöksiä turkkilaisiin työntekijöihin jäsenvaltiossa on sovellettava.¹⁵⁶ Aineellisten subjektiivisten oikeuksien luomisen sijasta standstill-sääntö luo unionille ja jäsenvaltioille negatiivisen velvoitteen olla asettamatta Turkin kansalaisten taloudelliselle toiminnalle ja vastavasti heidän oleskelulleen sellaisia ehtoja, jotka ovat rajoittavampia kuin ne, joita jäsenvaltiossa sovellettiin Turkin kansalaisten taloudelliseen toimintaan lisäpöytäkirjan tai päätöksen N:o 1/80 tullessa kyseistä jäsenvaltiota sitovaksi.¹⁵⁷ Standstill-sääntö sitoo myös unionin sekundaarioikeutta, ja ristiriitatilanteessa unionin johdettuun oikeuteen sisältyvä säännös on jätettävä soveltamatta.¹⁵⁸

Tuomioistuimen mukaan standstill-määräys vaikuttaa turkkilaisten työntekijöiden oleskelun ja työskentelyn ehtojen soveltamiseen aikaisessa vaiheessa, jo ennen kuin he ovat saavuttaneet päätöksen N:o 1/80 6 artiklan mukaisia oikeuksia jäsenvaltion työmarkkinoilla. Niinpä standstill-sääntö kieltää uusien rajoitusten asettamisen jo laillisesti oleskelevien turkkilaisten työntekijöiden oleskelulle ja työhönpääsulle¹⁵⁹, myös uusien rajoitusten asettamisen turkkilaisten työntekijöiden maahantulolle¹⁶⁰. Lisäksi on huomattava, että standstill-sääntö on dynaaminen, eli se estää jäsenvaltioita kiristämästä kansallista lainsäädäntöä sen jälkeen, kun se on jo kerran lieventänyt rajoituksia verrattuna päätöksen N:o 1/80 voimaantulohetkeen.¹⁶¹ Tuoreessa ratkaisussaan EU-tuomioistuin katsoi, että standstill-sääntö

¹⁵⁴ Ks. esim. asia C-268/11 *Gülbahce*, tuomio 8.11.2012, kohta 48 sekä yhdistetyt asiat C-317/01 ja C-369/01 *Abatay ja Sahin*, kohta 62 ja lisäksi esim. *Eisele* 2013a, s. 246, *Karayigit* 2011, s. 412, *Mavridis* 2009, s. 282.

¹⁵⁵ Ks. esim. asia C-237/91 *Kus* [1992] ECR I-6781, kohta 25.

¹⁵⁶ Ks. asia C-16/05 *Tum ja Dari* [2007] ECR I-7415, kohta 55.

¹⁵⁷ Asia C-16/05 *Tum ja Dari*, kohdat 57 ja 58.

¹⁵⁸ Asia C-228/06 *Soysal*, kohdat 58 ja 59.

¹⁵⁹ Yhdistetyt asiat C-317/01 ja C-369/01 *Abatay ja Sahin*, kohta 74.

¹⁶⁰ Asia C-92/07 *komissio v Alankomaat I* [2010] ECR I-3683, kohdat 49–50.

¹⁶¹ Yhdistetyt asiat C-300-301/09 *Toprak ja Oguz* [2009] ECR I-12845, kohta 60.

voi myös epäsuorasti hyödyttää taloudellista toimintaa jäsenvaltiossa harjoittavan Turkin kansalaisen perheenjäsentä. Tuomioistuin totesi jäsenvaltion perheenyhdistämisen edellytykseksi päätöksen N:o 1/80 voimaantulon jälkeen asettaman kielitaitovaatimuksen rikko-
van standstill-määräystä. Perheenyhdistämisen edellytysten vaikeuttamisella vaikutettiin tuomioistuimen mukaan kielteisesti perheenyhdistäjän taloudellisen toiminnan harjoittami-
seen, sillä kielitaidon vaatiminen perheenjäseneltä perheenyhdistämisen edellytyksenä voi-
si pakottaa taloudellista toimintaa harjoittavan turkkilaisen valitsemaan perhe-elämän ja
jäsenvaltiossa harjoitetun taloudellisen toiminnan välillä.¹⁶²

Kaikkien uusien rajoitusten asettaminen ei kuitenkaan ole standstill-määräyksen vastaista. Standstill-määräyksen voimaantulon jälkeen voidaan antaa uusia sääntöjä, joita sovelletaan samalla tavalla sekä EU-kansalaisiin että Turkin kansalaisiin.¹⁶³ Uusi maahantulon edelly-
tykseksi asetettu ehto voi olla oikeutettu myös yleistä etua koskevan pakottavan syyn pe-
rusteella, kuten laittoman maahantulon ja oleskelun ehkäisemiseksi. Tällaisten toimenpi-
teiden tulee kuitenkin olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia, eikä niillä saa ylittää sitä,
mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi.¹⁶⁴

3.3.1.2 Turkkilaisten työntekijöiden työskentely- ja oleskeluoikeus

Päätöksen 1/80 6 artiklan 1 kohdassa määrätään, että turkkilaisella työntekijällä, joka työ-
skentelee laillisilla työmarkkinoilla tietyssä jäsenvaltiossa, on oikeus yhden vuoden laillisen
työskentelyn jälkeen oikeus työluvan uusimiseen työskentelyyn saman työnantajan palve-
luksessa, jos hänellä on työpaikka. Kolmen vuoden laillisen työskentelyn jälkeen turkkilai-
sella työntekijällä on oikeus vastaanottaa tässä jäsenvaltiossa valitsemaltaan saman ammat-
tialan työnantajalta työtarjous, jollei unionin työntekijöille annettavasta etusijasta muuta
johdu. Neljän vuoden laillisen työskentelyn jälkeen turkkilaisella työntekijällä on oikeus
tehdä mitä tahansa valitsemaansa palkkatyötä. Päätökseen N:o 1/80 perustuva turkkilaisen
työntekijän oikeusasema on siis riippuvainen jäsenvaltiossa tehdyn työuran pituudesta.

¹⁶² Asia C-183/13 *Dogan*, tuomio 10.7.2014, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, kohdat 35 ja 36. Tapaukseen antaa mielenkiintoista lisäperspektiiviä Bundesverwaltungsgerichtin (Saksan korkein hallinto-
tuomioistuin) ratkaisu BVerwG 1 C 8.09, 30.3.2010. Siinä kyseinen tuomioistuin katsoi ennakkoratkaisu-
pyyntöä esittämättä, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan ja päätöksen N:o 1/80 13 artiklan standstill-
määräyksen voi vedota ainoastaan sellainen Turkin kansalainen, joka hakee maahanpääsyä taloudellisen
toiminnan harjoittamiseksi, eikä sitä siten sovelleta perheenyhdistämisen ehtoja koskevaan kansalliseen sään-
telyyn. Ks. tuomion kohta 20. *Dogan* –päätöksen valossa saksalaisen tuomioistuimen tuomio oli virheellinen.
Ks. Bundesverwaltungsgerichtin ratkaisusta lisää *Eisele* 2013a, s.164–166.

¹⁶³ Asia C-242/06 *Sahin*, kohta 67.

¹⁶⁴ Asia C-225/12 *Demir*, tuomio 7.11.2013, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, kohdat 40–42.

Tuomioistuin totesi tapauksessa *Sevince* 6 artiklan 1 kohdan olevan riittävän selkeä, täsmällinen ja ehdoton ollakseen välittömästi vaikuttava.¹⁶⁵ Suoran sovellettavuuden katsottiin olevan myös Turkin kanssa solmitun assosiaatiosopimuksen ja siihen liittyvän päätöksen N:o 1/80 luonteen ja tavoitteiden mukaista, sillä päätöksen nimenomaisena tarkoituksena on toteuttaa Ankaran sopimuksessa asetettua tavoitetta toteuttaa sopimuspuolten välillä työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja konkretisoida sopimuksen 12 artiklaa, jonka *Demirel*-tapauksessa katsottiin olevan välittömästi vaikuttavaksi määräykseksi liian epätasällinen ja ohjelmallinen.¹⁶⁶

EU-tuomioistuin on tulkinnut 6 artiklan 1 kohdasta turkkilaisille työntekijöille johtuvia oikeuksia laajentavasti, korostaen oikeuksien tehokkaan toteutumisen merkitystä. Tuomioistuin on esimerkiksi toistuvasti todennut turkkilaisilla työntekijöillä olevan oikeus artiklan perusteella työluvan ohessa oleskelulupa, koska muunlainen tulkinta johtaisi turkkilaisen työntekijöiden oikeuksien jäämiseen vaille vaikutuksia.¹⁶⁷ Tämän ohella työntekijän oikeuksien kannalta merkityksellöntä on se, onko jäsenvaltio myöntänyt hallinnollista asiakirjaa työ- ja/tai oleskeluluvasta. Tällaisella asiakirjalla on ainoastaan todistusvaikutus, ei turkkilaisen työntekijän asemaa konstituoivaa, oikeutta luovaa vaikutusta.¹⁶⁸ Tuomioistuimen voidaan nähdä korostaneen päätöksissään oikeusvarmuuden periaatetta suojatessaan turkkilaisia työntekijöitä kansallisten maahanmuuttolainsäädäntöjen aiheuttamilta hallinnollisilta vaikeuksilta, samalla tavalla kuin se suojaa unionin sisällä liikkuvia EU-kansalaisia.¹⁶⁹

Jotta turkkilainen työntekijä voisi nauttia 6 artiklan 1 kohdan laajenevista oikeuksista jäsenvaltion työmarkkinoilla, hänen on täytettävä kolme edellytystä: oltava työntekijä unionilainsäädännön merkityksessä, kuuluttava jäsenvaltion työmarkkinoille sekä työskenneltävä laillisesti.¹⁷⁰ Nämä ovat ainoat edellytykset, minkä perusteella voidaan arvioida artiklan soveltumista turkkilaisen työntekijän tilanteeseen. Päätökseen perustuviin oikeuksiin vetoamista ei estä se, että kansallisen oikeuden mukainen, oleskeluluvan myöntämistä kos-

¹⁶⁵ Asia C-192/89 *Sevince*, kohta 17–18.

¹⁶⁶ Asia C-192/89 *Sevince*, kohdat 20–21.

¹⁶⁷ Ks. mm. Asia C-192/89 *Sevince*, kohta 29, asia C-434/93 *Bozkurt*, kohdat 29–30, asia C-1/97 *Birden* [1998] ECR I-7747, kohta 65.

¹⁶⁸ Ks. asia C-171/95 *Tetik* [1997] ECR I-329, kohta 24. Turkin kansalaisilla on tältä osin identtiset oikeudet EU-kansalaisten kanssa: perussopimukseen perustuva oikeus tehdä työtä toisen jäsenvaltion alueella ei edellytä sitä, että jäsenvaltion kansalaisella pitäisi olla oleskelulupa vastaanottavassa jäsenvaltiossa ennen työntöön aloittamista. Ks. asia 118/75 *Watson ja Belmann* [1976] ECR 1185, kohdat 15 ja 16.

¹⁶⁹ *Mavridis* 2009, s. 32.

¹⁷⁰ *Mavridis* 2009, s. 247–249.

keva peruste ei enää täyty. Siten esimerkiksi avioliiton perusteella oleskelu- ja työluvan saanut turkkilainen työntekijä voi vedota 6 artiklan 1 kohtaan myös sen jälkeen, kun avioliitto on päättynyt.¹⁷¹

Työmarkkinoille kuulumista arvioitaessa täytyy tulkita sitä, onko työnantajan ja -tekijän välinen oikeussuhde paikannettavissa jäsenvaltion alueelle. Tässä suhteessa merkityksellisiä indisioita ovat työntekijän rekrytointivaltio, tosiasiallisen työn tekopaikka sekä se, mikä valtion työ- ja sosiaaliturvalainsäädäntöä työsuhteeseen sovelletaan. Arviointi tehdään samojen periaatteiden mukaisesti kuin sovellettaessa työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä sääntöjä jäsenvaltioiden kansalaisiin.¹⁷² Jotta turkkilaisen työntekijän voitaisiin katsoa työskentelevän jäsenvaltion alueella laillisesti, edellytetään työntekijän vakaata ja varmaa asemaa jäsenvaltion työmarkkinoilla ja tämän perusteella riidatonta oleskeluoikeutta.¹⁷³ Työntekijän asema ei ole tällainen silloin kun oleskeluoikeuden peruste on riitautettu ja asiasta odotetaan lopullista päätöstä¹⁷⁴ tai silloin kun turkkilainen työntekijä ei vielä ole saanut varsinaista oleskelulupaa ja hän oleskelee jäsenvaltiossa väliaikaisen luvan turvin.¹⁷⁵

Työntekijän käsitettä on Turkin assosiaatiosopimuksen yhteydessä tuomioistuimen mukaan tulkittava analogisesti sen määritelmän kanssa, mikä samalla käsitteelle on annettu työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan sääntelyn osalta.¹⁷⁶ Niinpä henkilön katsominen työntekijäksi ei ole riippuvainen kansallisesta lainsäädännöstä, eikä sitä ole tulkittava suppeasti. Jotta henkilön voitaisiin katsoa olevan työntekijä, hänen on tehtävä tosiasiallista ja todellista työtä, jota ei ole pidettävä epäolennaisena ja toisarvoisena vähäisenä työnä. Työsuhteelle tunnusomainen piirre on se, että henkilö tekee toiselle tämän johdon alaisena tietyn ajan työtä palkkaa vastaan. Sitä vastoin ratkaiseva ei ole sen oikeussuhteen laatu, joka yhdistää työntekijän työnantajaan.¹⁷⁷ Merkitystä ei ole myöskään sillä, millä perusteella Turkin kansalaiselle on alun perin myönnetty lupa tulla jäsenvaltioon.¹⁷⁸

¹⁷¹ Asia C-268/11 *Gülbahce*, kohta 49.

¹⁷² Asia C-434/93 *Bozkurt*, kohta 23, tuomioistuin viittaa EU-kansalaista koskeneeseen tapaukseensa C-9/88 *Lopes da Veiga* [1989] ECR 2989, kohdat 16–17, jossa työsuhteen maantieteellinen paikantaminen tehtiin samojen periaatteiden valossa.

¹⁷³ Asia C-268/11 *Gülbahce*, kohta 39, asia C-1/97 *Birden*, kohta 55.

¹⁷⁴ Asia C-192/89 *Sevince*, kohta 26.

¹⁷⁵ Asia C-237/91 *Kus*, kohdat 13 ja 16.

¹⁷⁶ Ks. SEUT 45 artiklan soveltamisalaan kuuluvien työntekijöiden määritelmästä asia C-66/85 *Lawrie-Blum* [1986] ECR 2121, kohdat 16 ja 17.

¹⁷⁷ Asia C-1/97 *Birden*, kohdat 23–25. Työntekijäksi voidaan oikeuskäytännön mukaan katsoa julkisin varoin rahoitettuun, työmarkkinoille integrointiin tähtäävän ohjelmaan osallistuja: asia C-1/97 *Birden*, kohta 28.

Analogista tulkintaa perussopimuksen kanssa tuomioistuin on perustellut sillä, että Turkin assosiaatiosopimuksen 12 artiklassa assosiaation tavoitteeksi on asetettu työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittainen toteuttaminen.¹⁷⁹ Assosiaatiosopimuksessa asetettu tavoite vaikuttaa assosiaationeuvoston päätöksen tulkintaan: koska päätöksen funktiona on toimia välivaiheena vapaan liikkuvuuden toteuttamisessa, on sitä myös tulkittava analogisesti perussopimuksen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien artikloissa ilmaistujen periaatteiden kanssa.¹⁸⁰ Analoginen tulkinta perussopimuksen kanssa ei siis näytä edellyttävän, että turkkilaisten työntekijöiden oikeusaseman pitäisi olla verrattavissa unionin kansalaisiin, sillä päätöksellä N:o 1/80 turkkilaisille työntekijöille myönnettävät oikeudet ovat huomattavasti EU-kansalaisten oikeuksia suppeammat. Tästä perustavanlaatuinen esimerkki on se, että päätös hyödyttää vain niitä turkkilaisia työntekijöitä, jotka oleskelevat laillisesti jäsenvaltion maahanmuuttolainsäädännön mukaisesti ja jotka ovat jo integroituneet jäsenvaltion työmarkkinoille.¹⁸¹ Aiemmin käsitellyssä *Polydor* -tapauksessa ulkosopimuksen analoginen tulkinta perussopimuksen kanssa ei ollut mahdollinen, koska ulkosopimuksen tavoitteena ei ollut sisämarkkinoiden toteuttaminen. Päätöstä N:o 1/80 koskevan oikeuskäytännön valossa näyttää siltä, että analoginen tulkinta ulkosopimuksen osalta on mahdollinen, vaikka perussopimuksen kaltaista oikeustilaa ei vielä oltaisi saavutettu, kunhan sen toteuttaminen on ulkosopimuksen *tulevaisuuden tavoitteena*.

Työntekijän käsitteen laajuutta ja yhteneväisyyttä EU-kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuskäytännön kanssa kuvaavat hyvin tapaukset *Kurz* ja *Genc*. Edellisessä oli kyse siitä, onko ammattikoulutuksen osana kuuluvalla työskentelyjaksolle osallistuvaa henkilöä pidettävä työntekijänä. Tuomioistuin toisti tarpeen työntekijän käsitteen analogiselle tulkinnalle perussopimuksen kanssa ja totesi, että tällainen henkilö on työntekijä, mikäli työskentelyjaksot toteutetaan tosiasiallista ja todellista palkkatyötä koskevien ehtojen mukaan. Sillä seikalla, että työskentely tapahtuu ammatillisen koulutuksen yhteydessä, ei ole yksinään sitä seurausta, etteikö henkilöä voitaisi katsoa työntekijäksi. Tulkinta oli siis

Tuomioistuin viittasi tältä osin SEUT 45 artiklan soveltamiskäytäntöön asiassa 344/87 *Bettray* [1989] ECR 1621 kohdat 15 ja 16. Työntekijäksi voidaan katsoa ammattikoulutukseen kuuluvaan palkattuun työharjoitteluun osallistuja, mikäli hän tekee tosiasiallista ja todellista työtä työnantajan johdon ja valvonnan alaisena, eikä hänen asemansa objektiivisesti eroa muiden työnantajan työntekijöiden asemasta. asia C-36/96 *Günaydin* [1997] ECR I-05143, kohta 33.

¹⁷⁸ Asia C-294/06 *Payir* [2008] ECR I-203, kohdat 35 ja 38. Kyse oli opiskelijoina ja au pairina maahan tulleista turkkilaisista. Tällä seikalla ei ole kuitenkaan merkitystä päätöksen N:o 1/80 soveltamisen kannalta. Ks. myös asia C-337/07 *Altun* [2008] ECR I-10323, kohta 50, jossa pakolaisena maahan tulleen turkkilaisen katsottiin voivan vedota päätökseen N:o 1/80.

¹⁷⁹ Näin mm. asia C-434/93 *Bozkurt*, kohta 19–22.

¹⁸⁰ Asia C-171/95 *Tetik*, kohta 20, asia C-434/93 *Bozkurt*, kohta 20.

¹⁸¹ Ks. *Eisele* 2013a, s. 246.

sama kuin SEUT 45 artiklan soveltamisen yhteydessä syntyneessä oikeuskäytännössä.¹⁸² *Genc* -tapaus osoittaa, että myös vähäisen palkkatyön tekeminen voi johtaa päätöksen N:o 1/80 soveltamiseen. Tapauksessa todettiin, ettei työstä saatavan palkan suuruudella tai varojen alkuperällä ole mitään merkitystä unionin oikeudessa tarkoitetun työntekijän aseman syntymisen kannalta. Merkitystä ei ole myöskään sillä, että työntekijä joutuu vastikkeen pienuuden vuoksi turvautumaan jäsenvaltiossa tarjolla oleviin julkisista varoista myönnettäviin taloudellisiin avustuksiin.¹⁸³ Työnteon aitoutta ja todellisuutta tulee tuomioistuimen mukaan tulkita kokonaisarvion perusteella. Tämä kokonaisarviointi voi johtaa siihen, että henkilö katsottaisiin työntekijäksi, vaikka hän työskentelisi viisi ja puoli tuntia viikossa, eikä tästä saatava palkka riittäisi toimeentulon kattamiseksi. Indisioita työnteon katsomiseksi tällaisessa tapauksessa aidoksi ja todelliseksi ovat henkilön lomaoikeus, palkan säilyminen sairaustapauksessa, työehtosopimuksen soveltaminen työ sopimukseen sekä työ sopimussuhteen jatkuminen useita vuosia.¹⁸⁴ Tulkinta muistuttaa SEUT 45 artiklan tulkintaa tapauksessa *Vatsouras*, jossa artiklassa tarkoitetun työntekijän määritelmän katsottiin mahdollisesti täyttyvän kokonaisarvion perusteella, vaikka siitä saatava vastike olisi pieni ja työskentely lyhytkestoista.¹⁸⁵

3.3.1.3 Päätöksen N:o 1/80 perustuvien oikeuksien päättyminen

Turkkilaisen työntekijän ja hänen perheenjäsentensä saavutettua päätöksen N:o 1/80 mukaisia oikeuksia, jäsenvaltion harkintavalta oleskeluoikeuden päättämisessä tai Turkin kansalaisen karkottamisessa on rajoitettu. Tällainen oleskeluoikeuden päättävä päätös voi perustua vain yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyviin syihin taikka siihen, että turkkilaisen työntekijän ei enää voida katsoa kuuluvan jäsenvaltion työmarkkinoille.

Päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 2 kohdassa rinnastetaan tietyt poissaolokaudet lailliseen työskentelyyn. Näitä ovat vuosiloma, äitiysloma ja lyhytaikainen poissaolo sairauden tai työtapaturman vuoksi. Lisäksi pidempiä, työntekijän tahdosta riippumattomia poissaolokausia työttömyyden tai pitkäaikaisen sairauden vuoksi ei rinnasteta laillisiin työskentelykausiin, ne eivät vaikuta niihin oikeuksiin, jotka on saavutettu aikaisempien työskentelykausien perusteella. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan turkkilaisen työntekijän

¹⁸² Asia C-188/00 *Kurz* [2002] ECR I-10691, kohdat 30–36 oikeustapausviittauksineen. Tuomioistuin viittasi laajasti SEUT 45 artiklaa koskevaan oikeuskäytäntöön, mm. asia 66/85 *Lawrie-Blum*, kohdat 16 ja 17.

¹⁸³ Asia C-14/09 *Genc* [2010] ECR I-931, kohta 20 oikeustapausviittauksineen. Tuomioistuin viittasi SEUT 45 artiklaa koskevaan oikeuskäytäntöön, mm. asia 139/85 *Kempf* [1986] ECR 1741, kohta 14.

¹⁸⁴ Asia C-14/09 *Genc*, kohta 27.

¹⁸⁵ Asia C-22/08 *Vatsouras* [2009] ECR I-4585, kohta 30.

oleskeluoikeuden säilyminen edellyttää, että päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan mukaisia oikeuksia saavuttaneella työntekijällä on todellinen mahdollisuus edelleen palata jäsenvaltion työmarkkinoille. Mikäli työntekijä on lopullisesti poistunut jäsenvaltion työmarkkinoilta eläkeiän saavuttamisen tai pysyvän ja lopullisen työkyvyttömyyden vuoksi, turkkilaisella työntekijällä ei enää ole päätökseen N:o 1/80 perustuvaa oleskeluoikeutta.¹⁸⁶

Työttömyyden vaikutusta turkkilaisen työntekijän päätökseen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan perustuviin oikeuksiin täytyy arvioida ottaen huomioon työttömyyden tilapäisyys tai pysyvyys. On kuitenkin huomattava, että turkkilaisen työntekijän täytyy, voidakseen vedota päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan mukaisiin oikeuksiin, työskennellä jäsenvaltion alueella vähintään vuoden ajan ennen työttömyyttä. Mikäli työskentely ei ole kestänyt vähintään yhtä vuotta, 6 artiklan 2 kohdassa säädetty oleskelun suoja ei sovellu.¹⁸⁷ Työttömyyttä voidaan pitää pysyvänä, mikäli työntekijällä ei ole objektiivisesti arvioiden enää mitään mahdollisuuksia löytää työtä, tai mikäli hän ei ole kohtuullisessa ajassa löytänyt uutta työpaikkaa. Mikäli turkkilainen työntekijä ei ole vielä saavuttanut neljän vuoden työskentelyn perusteella oikeutta tehdä mitä tahansa haluamaansa työtä, hän on velvollinen työskentelemään keskeytyksettä eikä ole oikeutettu vetoamaan 6 artiklan 2 kohtaa, jos hän irtisanoutuu vapaaehtoisesti.¹⁸⁸

Asia on toisin, jos turkkilainen työntekijä on työskennellyt jäsenvaltiossa neljä vuotta, ja hänellä on tämän vuoksi oikeus tehdä jäsenvaltiossa mitä tahansa haluamaansa työtä. Oikeuden tehokkaan toteutumisen turvaamiseksi jäsenvaltion on myönnettävä tällaiselle työntekijälle oleskelulupa kohtuulliseksi ajaksi, jotta tällä olisi tosiasiallinen mahdollisuus etsiä uutta työtä, vaikka hän olisi irtisanoutunut vapaaehtoisesti.¹⁸⁹ Argumentaationsa tueksi EU-tuomioistuimien viittasi SEUT 45 artiklan tulkintaan tapauksessa *Antonissen*, jossa artiklan tehokkaan vaikutuksen katsottiin edellyttävän, että vastaanottava jäsenvaltio myöntää työtä hakevalle toisen jäsenvaltion kansalaiselle oleskeluluvan kohtuulliseksi määräajaksi, jotta hänellä olisi tosiasiallinen mahdollisuus löytää työpaikka.¹⁹⁰ Oikeuskäytännössä on suojattu vahvasti turkkilaisten työntekijöiden oikeutta etsiä uutta työpaikkaa: vaikka

¹⁸⁶ Asia C-434/93 *Bozkurt*, kohdat 38–40. On kuitenkin huomattava, että nykyään yli viisi vuotta yhtäjaksoisesti jäsenvaltion alueella oleskelleen turkkilaisen työntekijän asemaa määrittää pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annettu direktiivi 2003/109/EY, jonka 12 artiklassa säädetään suojasta karkottamista vastaan.

¹⁸⁷ Asia C-4/05 *Güzeli* [2006] ECR I-10279 kohdat 44 ja 45.

¹⁸⁸ Asia C-230/03 *Sedef* [2006] ECR I-157, kohta 47.

¹⁸⁹ Asia C-171/95 *Tetik*, kohta 30 ja 48.

¹⁹⁰ Asia C-171/95 *Tetik*, kohta 27. Viittaus tapaukseen C-292/89 *Antonissen* [1991] ECR I-745, kohdat 13, 15 ja 16.

turkkilainen työntekijä olisi tuomittu vankeusrangaistukseen, hän ei menetä päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohtaan perustuvia oikeuksiaan kuin silloin, jos hän ei vapautumisensa jälkeen löydä kohtuullisessa ajassa uutta työpaikkaa.¹⁹¹

Sen lisäksi, että jäsenvaltiot voivat päättää turkkilaisen työntekijän oleskeluoikeuden silloin, kun hän on poistunut lopullisesti jäsenvaltion työmarkkinoilta tai ei löydä uutta työpaikkaa kohtuullisessa ajassa, jäsenvaltiot voivat päätöksen N:o 1/80 14 artiklan mukaan rajoittaa turkkilaisen työntekijän oikeuksia ainoastaan perustuen yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen ja kansanterveyteen liittyviin syihin. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan rajoitusperusteita on tulkittava analogisesti EU-kansalaisia koskevan oikeuskäytännön kanssa. EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden osalta EU-tuomioistuin katsoi tapauksessa *van Duyn*, että henkilöiden vapaan liikkuvuuden rajoittamista näillä perusteilla on tulkittava suppeasti. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsite on unionin oikeuden oma käsite, jota EU-tuomioistuin on toimivaltainen tulkitsemaan.¹⁹² EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan turkkilaisen työntekijän kohdalla yleisen järjestyksen käsitteen sisältö on sama kuin EU-kansalaisten kohdalla: oikeuksien rajoittaminen tällä perusteella edellyttää, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta.¹⁹³ Lisäksi edellytetään, että henkilön oma käyttäytyminen uhkaa suoraan yleistä järjestystä, tätä on arvioitava yksilökohtaisesti, eikä karkotus saa seurata suoraan rikostuomion perusteella.¹⁹⁴ Toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on otettava huomioon karkotuspäätöstä harkitessaan rikostuomion jälkeiset tapahtumat, jotka saattavat osoittaa, että henkilön käyttäytymisen aiheuttama uhka on poistunut tai merkittävästi vähentynyt.¹⁹⁵ Tämän vuoksi karkotusta ei voida perustella yleisestävillä syillä, esimerkiksi sillä perusteella, että ulkomaalaisen karkottaminen toimisi pelotteena vähentäen muiden ulkomaalaisten rikollisuutta.¹⁹⁶

¹⁹¹ Asia C-383/03 *Dogan* [2005] ECR I-6237, kohta 23.

¹⁹² Asia C-41/74 *van Duyn* [1974] ECR 1337, kohta 18.

¹⁹³ Asia C-340/07 *Nazli* [2000] ECR I-957, kohta 57, viittaus SEUT 45 artiklan soveltamiskäytäntöön asiassa 30/77 *Bouchereau* [1977] ECR 1999, kohta 35.

¹⁹⁴ Asia C-340/07 *Nazli*, kohdat 58 ja 59, viittaus asiaan C-348/96 *Calfa* [1999] ECR I-11, kohta 22–24 ja 27, jossa sovellettiin neuvoston direktiiviä 64/221/ETY, annettu 25.2.1964, ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta (EYVL 1964, 56, s. 850), joka on nyttemmin kumottu direktiivillä 2004/38/EY.

¹⁹⁵ Asia C-467/02 *Cetinkaya* [2004] ECR I-10895, kohta 45, viittaus direktiivin 64/221 soveltamista koskeneeseen tapaukseen yhdistetyt asiat C-482–483/01 *Orfanopoulos ja Oliveri* [2004] ECR I-5257, kohta 82.

¹⁹⁶ Asia C-340/07 *Nazli*, kohta 57, viittaus direktiivin 64/221 soveltamista koskeneeseen tapaukseen asia 67/74 *Bonsignore* [1975] ECR 297, kohta 59.

EU-tuomioistuimen linja Turkin kansalaisten päätökseen N:o 1/80 perustuvien oikeuksien analogiseen tulkintaan EU-kansalaisten oikeusaseman kanssa osoitti kuitenkin rajansa ratkaisussa *Ziebell*, jossa tuomioistuin torjui päätöksen N:o 1/80 14 artiklan analogisen tulkinnan direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan kanssa, jossa säädetään vahvistetusta oleskeluoikeuden suojasta niiden EU-kansalaisten osalta, jotka ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa yli kymmenen vuotta. Säännöksen mukaan tällaisen EU-kansalaisen saa karkottaa ainoastaan yleistä turvallisuutta koskevien pakottavien syiden perusteella. EU-tuomioistuin kuitenkin vahvisti aiemmassa oikeuskäytännössä tehdyn linjauksen jonka mukaan assosiaationeuvoston päätöksen 14 artiklaa on tulkittava analogisesti SEUT 45 artiklan 3 kohdan soveltamisperiaatteiden kanssa. Tuomioistuimen mukaan analogista tulkintaa ei kuitenkaan voida laajentaa koskemaan EU-kansalaisten oleskelu- ja liikkumisvapautta koskevaa direktiiviä 2004/38.¹⁹⁷

EU-tuomioistuimen mukaan Turkin assosiaatiosopimuksen ja direktiivin 2004/38 tavoitteiden vertailu osoittaa, että direktiivissä säädetyn vahvistetun suojan järjestelmää ei voida ulottaa koskemaan päätöksen 14 artiklaa.¹⁹⁸ Turkin assosiaatiosopimuksen tavoitteen EU-tuomioistuin näki yksinomaan taloudelliseksi, sillä Ankaran sopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa sen tavoitteeksi asetetaan osapuolten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuva ja tasapainoinen vahvistuminen muun muassa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden avulla.¹⁹⁹ Tämän taloudellisen tavoitteen vuoksi perussopimuksen henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevat periaatteet voidaan saattaa koskemaan Turkin kansalaisia, mikäli se on perusteltua tämän tavoitteen toteuttamisen edistämiseksi.²⁰⁰ Direktiivin 2004/38 tavoitteet taas eivät ole puhtaasti taloudelliset, vaan sen tarkoituksena on tehostaa unionin kansalaisille perussopimuksessa myönnetyn perusoikeuden – liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella – tehokasta toteutumista riippumatta heidän vastaanottavassa jäsenvaltiossa harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta. Direktiivin 28 artiklan 3 kohdasta ilmenevä tehostettu suoja oleskeluoikeuden päättämistä vastaan on ilmentymä tämän perusoikeuden suojasta EU:n oikeusjärjestyksessä, joka ei koske assosiaatiosopimuksen perusteella Turkin kansalaisia.²⁰¹

¹⁹⁷ Asia C-371/08 *Ziebell* [2011] ECR I-12735, kohta 52.

¹⁹⁸ Asia C-371/08 *Ziebell*, kohdat 60–62.

¹⁹⁹ Asia C-371/08 *Ziebell*, kohta 63.

²⁰⁰ Asia C-371/08 *Ziebell*, kohta 68.

²⁰¹ Asia C-371/08 *Ziebell*, kohdat 69, 73 ja 74.

Direktiivin 2004/38 sijasta EU-tuomioistuin totesi pääasian kaltaisessa tilanteessa, jossa Turkin kansalainen on asunut jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti yli kymmenen vuoden ajan, asianmukaisen viitekehyksen päätöksen N:o 1/80 14 artiklan soveltamista varten olevan pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109 12 artikla. Artiklassa annetaan vähimmäissuoja sellaisten kolmansien maiden kansalaisten karkottamista vastaan, jotka ovat oleskelleet vastaanottavan jäsenvaltion alueella yli viiden vuoden ajan. Artiklan perusteella karkotus voidaan tehdä ainoastaan, mikäli kyseinen henkilö muodostaa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle todellisen ja riittävän vakavan uhan. Karkotuspäätöstä harkittaessa on otettava huomioon henkilökohtaiset olosuhteet kuten oleskelun kesto, asianomaisen ikä, karkotuksen seuraukset henkilölle itselleen ja hänen perheenjäsenilleen sekä henkilön siteet oleskelujäsenvaltioon ja siteiden puuttuminen henkilön kotimaahan.²⁰²

Ziebell -tapaus osoittaa, että EU-tuomioistuin ei ole valmis ulottamaan EU-kansalaisia koskevaa primaari- ja sekundaarioikeutta sekä oikeuskäytäntöä koskemaan turkkilaisia työntekijöitä kuin siinä määrin, missä assosiaatiosopimuksella pyritään työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseen. Ratkaisu on mielenkiintoinen myös sen vuoksi, että tuomioistuin otti ensimmäistä kertaa assosiaatiosopimuksen tulkinnalliseksi lähtö- ja vertailukohdaksi EU:n kolmansien maiden kansalaisia koskevan sekundaarioikeuden EU-kansalaisten oikeuksien sijaan.²⁰³

3.3.2 Työntekijöiden oleskelu- ja työskentelyoikeus Euro-Välimeri-sopimuksissa

Euroopan yhteisöt solmivat ensimmäiset yhteistyösopimukset Maghreb -maiden eli Algerian, Marokon ja Tunisian kanssa 1970-luvulla.²⁰⁴ Sopimusten tavoitteena oli kehittää sopimuspuolten eri aloilla tapahtuvaa yhteistyötä sekä tukea Maghreb -maiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä. Yhteistyösopimukset korvattiin osana laajempaa Välimeren alueen naapuruspolitiikkaa Euro-Välimeri-sopimuksilla²⁰⁵ vuosien 1995–2002 välillä, uusien sopimusten tavoitteet ovat samankaltaiset kuin aikaisemmilla yhteistyösopimuksilla: kehittää

²⁰² Asia C-371/08 *Ziebell*, kohdat 79–81.

²⁰³ *Hamenstädt* 2013, s. 253.

²⁰⁴ Euroopan talousyhteisön ja Algerian kansantasavallan välinen yhteistyösopimus EYVL L 263, 27.9.1978, s. 2; Euroopan talousyhteisön ja Marokon kuningaskunnan välinen yhteistyösopimus EYVL L 264, 27.9.1978; Euroopan talousyhteisön ja Tunisian tasavallan välinen yhteistyösopimus EYVL L 265, 27.9.1978.

²⁰⁵ Euro-Välimeri-sopimus Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Algerian demokraattisen kansantasavallan välisestä assosiaatiosta, EUVL L 265, 10.10.2005, s. 2–228; Euro-Välimeri-sopimus Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välisestä assosioinnista, EYVL L 70, 18.3.2000, s. 2–204; Euro-Välimeri-sopimus Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Tunisian tasavallan välisestä assosioinnista, EYVL L 97, 30.3.1998, s. 2–183.

poliittista vuoropuhelua sekä sopimuspuolien taloudellisia ja sosiaalisia suhteita.²⁰⁶ EU-tuomioistuimen mukaan aikaisempien yhteistyösopimusten aikana syntyneessä oikeuskäytännössä syntyneet Maghreb -kansalaisten yhdenvertaista kohtelua koskevat periaatteet ovat lähtökohtana sovellettaessa Euro–Välimeri-sopimuksia. Tuomioistuin on perustellut kantaansa Euro–Välimeri-sopimusten ja yhteistyösopimusten määräysten sanamuotojen, sekä sopimusten rakenteen ja luonteen samankaltaisuudella.²⁰⁷ Tuomioistuimen mukaan uusien Euro–Välimeri-sopimusten takaamat oikeudet eivät voi olla heikommat verrattuna aikaisempiin yhteistyösopimuksiin, sillä edellä mainituilla perustettiin sopimusosapuolten välille assosiaatio ja siten ne ovat tavoitteiltaan kunnianhimoisemmat.²⁰⁸

Euro–Välimeri-sopimukset eivät sisällä määräyksiä sopimusvaltioiden kansalaisten oikeuksista jäsenvaltioiden työmarkkinoilla, jotka turvaisivat Turkin kansalaisiin sovellettavan päätöksen N:o 1/80 tavoin Maghreb -valtioiden kansalaisten oleskelu- ja työskentelyoikeuden jäsenvaltion alueella. Euro–Välimeri-sopimusten VI osaston 1 kappaleessa on vain työntekijöitä koskeva määräys, joka koskee yhdenvertaisen kohtelun velvoitetta koskien palkkausta, työoloja sekä irtisanomista. Määräys velvoittaa jäsenvaltioita varmistamaan Maghreb - maiden kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa, mikäli heille on annettu jäsenvaltiossa oikeus vastaanottaa työpaikka.²⁰⁹ Sopimuksissa on myös määräykset, jotka koskevat yhdenvertaisen kohtelun velvoitetta sosiaaliturvan alalla. Määräysten mukaan sopimuspuolten työntekijät ja heidän kanssaan jäsenvaltioon alueella oleskelevat perheenjäsenensä saavat sosiaaliturvan alalla hyväkseen järjestelyn, jossa näitä työntekijöitä ei syrjitä millään tavalla sen jäsenvaltion kansalaisiin nähden, jonka alueella he työskentelevät.²¹⁰ Nämä määräykset EU-tuomioistuin on katsonut välittömästi vaikuttavaksi, koska ne luovat jäsenvaltioille selkeitä ja ehdottomia velvoitteita, jotka ovat omiaan sääntelemään yksityisten oikeusasemaa. Tulkintaan ei vaikuttanut se

²⁰⁶ Eisele 2013a, s. 201–203.

²⁰⁷ Asia C-97/05 *Gattoussi* [2006] ECR I-11917, kohta 27. Tuomioistuin viittaa tapauksessa laajasti yhteistyösopimuksen soveltamiseen tapaukseensa C-416/96 *El-Yassini* [1999] ECR I-1209. Tapauksessa C-336/05 *Echouikh* [2006] ECR I-5223, kohdat 39–42 tuomioistuin totesi suoraan yhdenvertaista kohtelua sosiaaliturvan alalla edellyttävän samanlaista kohtelua kuin aikaisempi yhteistyösopimus, jonka tulkinnasta oli kyse tapauksessa C-18/90 *Kziber*.

²⁰⁸ Ks. esim. C-97/05 *Gattoussi*, kohdan 27 viimeinen lause.

²⁰⁹ Ks. Algerian Euro–Välimeri-sopimuksen 67 artikla, Marokon ja Tunisian Euro–Välimeri-sopimuksien 64 artikla.

²¹⁰ Ks. Algerian Euro–Välimeri-sopimuksen 68 artikla, Marokon ja Tunisian Euro–Välimeri-sopimuksien 65 artikla. Ks. Sosiaaliturvaa koskevasta oikeuskäytännöstä: välitön vaikutus myönnettiin ensimmäistä kertaa asiassa C-18/90 *Kziber*, kohta 25, tuomioistuin on vahvistanut tulkinnan myös myöhemmässä oikeuskäytännössä, ks. esim. asia C-23/02 *Alami* [2003] ECR I-1399. Välittömän vaikutuksen ohella tuomioistuin katsoi, että sosiaaliturvan käsite on sopimusten alalla ymmärrettävä identtisesti sen määritelmän, joka sille on annettu unionin sosiaaliturvan annetussa asetuksessa N:o 1408/71.

seikka, ettei Algerian, Marokon ja Tunisian sopimusten tarkoituksena tai edes tulevaisuuden tavoitteena ole luoda työntekijöiden vapaata liikkuvuutta sopimuspuolten välille.²¹¹

Vaikka sopimusten tavoite ja luonne ei vaikuttanutkaan välittömän vaikutuksen myöntämiseen, se vaikutti kuitenkin määräyksillä jäsenvaltioille asetettavan velvoitteen ulottuvuuteen. Tapauksessa *El-Yassini* tuomioistuin katsoi, ettei yhteistyösopimuksen määräystä koskien yhdenvertaista kohtelua työolojen alalla voida tulkita analogisesti Turkin assosiaatiosopimuksen soveltamisessa syntyneen oikeuskäytännön kanssa. *Polydor* -tapauksen tavoin tuomioistuin korosti, ettei tulkintaa kansainvälisen sopimuksen määräyksen ulottuvuudesta voida tehdä vain sen sanamuodon perusteella vaan määräyksiä on luettava valtiotopimuksen päämäärän ja tarkoituksen valossa.²¹² Sopimuksia vertaillessaan tuomioistuin nosti esille keskeisiä eroja: yhteistyösopimuksen tarkoituksena ei ollut unionin jäsenyys, sillä ei ollut tarkoitus toteuttaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, eikä yhteistyösopimuksella perustettu neuvosto ollut antanut Turkin assosiaationeuvoston päätöstä N:o 1/80 vastaavaa päätöstä siirtotyöläisten oikeuksien turvaamiseksi. Tästä johtuen jäsenvaltioilla oli oikeus, toisin kuin turkkilaisten työntekijöiden kohdalla, jättää uusimatta yhteistyösopimukseen vetoavan työntekijän oleskelulupa, vaikka tämä johtaisi siirtotyöläisen laillisen työnteon päättymiseen.²¹³

Tuomioistuimen toteamasta erosta huolimatta Maghreb -valtioiden kansalaisille myönnetty yhdenvertainen kohtelu työolojen osalta johtaa siihen, että jäsenvaltion on myönnettävä työntekijälle oikeus jatkaa työskentelyä ja siten oleskelua jäsenvaltion alueella silloin, kun jäsenvaltion myöntämä työ lupa on voimassa pidempään kuin sopimusvaltion kansalaiselle myönnetty oleskelulupa.²¹⁴ Tuomioistuimen tulkittavana tapauksessa *Gattoussi* oli toiseikasto, jossa Tunisian kansalaisen oleskelulupa oli päätetty oleskeluluvan alkuperäisen syyn, avioliiton purkautumisen takia. Tuomioistuin totesi, että assosiaatiosopimuksen yhdenvertaista kohtelua edellyttävässä määräyksessä ei lähtökohtaisesti kielletä jäsenvaltiota toteuttamasta toimenpiteitä, jotka koskevat sellaisen Tunisian kansalaisen oleskeluoikeutta, jolle jäsenvaltio on alun perin antanut luvan tulla alueelleen ja työskennellä siellä, vaikka

²¹¹ Asia C-97/05 *Gattoussi*, kohta 36.

²¹² Asia C-416/96 *El-Yassini*, kohta 47

²¹³ Asia C-416/96 *El-Yassini*, kohdat 56–63. Vertaa ratkaisua esim. asiassa C-268/11 *Gülbahce*, kohta 49 ja asiassa C-237/91 *Kus*, kohta 36, tehtyyn tulkintaan, jossa jäsenvaltio katsottiin velvolliseksi uusimaan turkkilaisen siirtotyöläisen oleskelulupa jatkaakseen siellä säännönmukaista palkattua työtä edellyttäen, että hän täyttää päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ehdot.

²¹⁴ *Eisele* 2013a, s. 259.

oleskeluoikeuden päättäminen johtaisi laillisen työskentelyn päättymiseen ennen työnantajan kanssa sovittua määräaika.²¹⁵

Tilannetta on tulkittava eri tavalla, mikäli vastaanottava jäsenvaltio on myöntänyt siirtotyöläiselle työskentelyn osalta täsmällisiä oikeuksia, jotka ovat laajempia kuin ne oikeudet, jotka tämä valtio on myöntänyt kyseiselle henkilölle oleskelun osalta. Näissä tilanteissa jäsenvaltion tulee kunnioittaa luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteita, eikä se voi rajoittaa oleskeluluvan voimassaoloa jälkikäteen. Tuomioistuin perusteli jälleen tulkintaansa sopimuksen tehokkaan vaikutuksen takaamisella ja sopimuksen yhdenmukaisen tulkinnan vaatimuksilla: mikäli jäsenvaltiot voisivat edellä kuvatussa tilanteessa rajoittaa työntekijän oleskeluoikeutta, ne voisivat kansallisen lainsäädännön kautta rajoittaa syrjintäkiellon tehokasta toteutumista, mikä tarkoittaisi sopimuksesta johtuvien velvoitteiden rikkomista.²¹⁶ Tällaisissa tilanteissa jäsenvaltio voi peruttaa oleskeluluvan ainoastaan valtion oikeutetun intressin, kuten yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden suojaamiseen liittyvästä syystä. Tällaisen tilanteessa oleskeluoikeuden päättämiseen oikeuttavan syyn olemassaoloa tulee arvioida samojen arviointiperusteiden valoisissa kuin Turkin kansalaisten ja jäsenvaltion kansalaisten kohdalla.²¹⁷

3.4 Syrjintäkiellon periaate työolojen osalta

Turkin assosiaatiosopimus on tarkasteltavista sopimuksista ainoa, jossa on määräyksiä koskien turkkilaisten työntekijöiden oleskeluoikeuden suojaa. Sen sijaan kaikissa tarkasteltavissa ulkosopimuksissa on määräys yhdenvertaisen kohtelun velvoitteesta työolojen osalta. Sopimusten välillä on eroja sen suhteen, miten tarkasti syrjintäkiellon ulottuvuus on määritelty. Esimerkiksi Turkin sopimuksessa syrjintäkielto kattaa palkkauksen ja muut työehdot. Euro–Välimeri-sopimukseen ja Venäjän yhteistyö- ja kumppanuussopimukseen on kirjattu syrjintäkielto koskien työehtoja, palkkausta ja irtisanomista. Näillä sanamuotoa koskevilla nyansseilla ei kuitenkaan ole käytännössä suurta eroa määräyksien ulottuvuuden kannalta. Tämä johtuu siitä, että unionin tuomioistuin on tulkinnut työoloja käsitteenä laajasti.²¹⁸ Kuten jäljempänä läpikäytävästä oikeuskäytännöstä tullaan huomaamaan, ”työolot” kattavat kansalliset säännöt koskien muun muassa määräaikaisten sopimusten käyttöä vieraiden kielten lehtoreiden virkoja täytettäessä, vaalikelpoisuutta työntekijöiden edun-

²¹⁵ Asia C-97/05 *Gattoussi*, kohta 36.

²¹⁶ Asia C-97/05 *Gattoussi*, kohta 39.

²¹⁷ Asia C-97/05 *Gattoussi*, kohdat 30–43. Tuomioistuin viittasi tämän arvioinnin osalta mm. tapaukseen C-340/97 *Nazli*, kohta 57.

²¹⁸ *Eisele* 2013a, s. 262.

valvontaelimiin, urheilijoiden osallistumista otteluihin ja kuten oleskelu- ja työskentelyoikeutta koskevassa jaksossa käytiin läpi Euro–Välimeri-sopimusten osalta, jossain tapauksissa jopa oikeutta saada oleskelulupa.

Assosiaatiosopimuksissa kielletty syrjintä näyttää oikeuskäytännön perusteella kattavan sekä välittömän että välillisen syrjinnän. Välittömästä syrjinnästä on kyse silloin kun erilaisen kohtelun perustana on nimenomaisesti henkilön kansalaisuus. Välillistä syrjintä taas on silloin, kun kohtelun erilaisuus perustuu näennäisesti objektiiviseen seikkaan, mutta joka kuitenkin tosiasiallisesti johtaa samaan lopputulokseen kuin välitön syrjintä.²¹⁹ Lisäksi syrjintäkielto on välittömästi vaikuttava myös horisontaalisesti, kuten on todettavissa urheiluliittojen sääntöjä koskevasta oikeuskäytännöstä. Seuraavassa käydään ensin läpi syrjintäkieltoa koskevaa oikeuskäytäntöä käsitellen niitä assosiaatiosopimuksia, joiden tavoitteena on sopimusvaltion liittyminen unioniin. Tämän jälkeen käsitellään oikeuskäytäntöä koskien sopimuksia, joiden tavoitteena on ainoastaan kumppanuussuhteen muodostaminen.

3.4.1 Assosiaatiosopimukset

Itälaajentumista edeltäneissä Eurooppa-sopimuksissa ei myönnetty sopimusten perusteella sopimusvaltioiden kansalaisille pääsyä jäsenvaltion työmarkkinoille, eikä turvattu työmarkkinoille integroituneiden työntekijöiden oleskeluoikeutta. Tässä mielessä sopimusvaltioiden kansalaisten oikeudet Eurooppa-sopimuksissa olivat Turkin kanssa solmittua assosiaatiosopimusta heikommät.²²⁰ Sopimuksissa turvattiin kuitenkin yhdenvertainen kohtelu työolojen, palkkauksen ja irtisanomisen osalta jäsenvaltioiden omien kansalaisten kanssa, mitä koskevaa Puolan assosiaatiosopimuksen määräystä tulkittiin asiassa *Pokrzeptowicz-Meyer*.

Tuomioistuimen mukaan yhdenvertaista kohtelua edellyttävä määräys muodosti selkeän, täsmällisen ja yksiselitteisen velvoitteen jäsenvaltioille. Määräyksen ehdottomuuteen ei vaikuttanut se, että artiklassa ilmaistiin syrjintäkieltoa sovellettavan, ”jollei kussakin jäsenvaltiossa sovellettavista edellytyksistä ja yksityiskohtaisista säännöistä muuta johdu”. Tuomioistuin korosti tässä suhteessa jälleen ulkosopimuksen määräyksen tehokkaan toteutumisen takaamista: syrjintäkieltoa ei voida tulkita niin, että jäsenvaltiot voisivat asettaa syrjintäkiellon soveltamiseksi edellytyksiä tai rajoittaa sitä harkintansa mukaan.²²¹ Välit-

²¹⁹ Ks. esim. asia C-350/96 *Clean Car* [2001] ECR I-9687, kohta 27 ja *Guild* 2001, s. 46 ja 51.

²²⁰ *Eisele* 2013a, s. 262.

²²¹ Asia C-162/00 *Pokrzeptowicz-Meyer* [2002] ECR I-1049, kohdat 21–24.

töman vaikutuksen katsottiin edistävän sopimuksen tavoitteiden ja tarkoituksen toteutumista, kuten Puolan kehitystä kohti unionin jäsenyyttä.²²²

Syrjintäkiellon ulottuvuuden osalta tuomioistuin totesi *Polydor* -ratkaisussa ilmaistun periaatteen mukaisesti, että assosiaatiosopimuksen analogisen tulkinnan mahdollisuutta perussopimuksen määräyksen, tässä tapauksessa SEUT 45 artiklan 2 kohdassa ilmaistun syrjintäkiellon kanssa, on tutkittava ottaen huomioon sekä ulkosopimuksen että perussopimuksen tavoitteet ja asiayhteys.²²³ Tuomiossa tuomioistuin katsoi analogisen tulkinnan edellytysten täyttyvän. Mikään seikka assosiaatiosopimuksen ja perussopimuksen tavoitteiden vertailussa ei osoittanut, että assosiaatiosopimuksen ja perussopimuksen määräyksille tulisi antaa erilaista ulottuvuutta. Lisäksi sopimuksen tavoitteena ollut Puolan asteittainen yhdenytyminen unioniin puolsi analogista tulkintaa. Näin ollen tuomioistuin totesi SEUT 45 artiklan 2 kohdan tavoin assosiaatiosopimuksen syrjintäkiellon soveltuvan sekä välittömään että välilliseen syrjintään.²²⁴ *Pokrzeptowicz-Meyer* -tapauksessa välilliseksi syrjinnäksi työehtojen doissa katsottiin kansallisen lainsäädännön mahdollistama määräaikaisten työsopimusten käyttö vieraiden kielten lehtoreiden virkoja täytettäessä, vaikka muihin erityistehtäviin otettavien opettajien sopimuksissa määräaikaisuus oli perusteltava objektiivisilla syillä. Tuomioistuimen mukaan ehdossa ei ollut kyse työhön pääsyn sääntelemisestä, vaan välillisestä syrjinnästä, joka saattaa vaikuttaa sopimusvaltion kansalaisten työehtoihin. Tämä johtui siitä, että suurin osa kielten opettajista oli ulkomaalaisia.²²⁵

Turkkilaisten työntekijöiden oleskelu- ja työskentelyoikeuksia koskevassa jaksossa huomattiin, että EU-tuomioistuin on laajentanut jäsenvaltioiden kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevat periaatteet koskemaan varsin laajasti myös Turkin kansalaisia. Turkin assosiaatiosopimusta soveltaessaan Euroopan unionin tuomioistuin on tulkinnut oleskelu- ja työskentelyoikeutta koskevan 6 artiklan 1 kohdan ohella myös muita turkkilaisille työntekijöille myönnettyjä oikeuksia analogisesti perussopimuksen määräyksiä koskevan soveltamiskäytännön kanssa. Lisäpöytäkirjan 37 artiklan sekä assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 10 artiklan mukaan unionin jäsenvaltiot soveltavat niiden laillisilla työmarkkinoilla työskenteleviin turkkilaisiin työntekijöihin järjestelmää, joka ei sisällä minkäänlaista kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää unionin muiden jäsenvaltioiden kansalaisten palkka-

²²² Asia C-162/00 *Pokrzeptowicz-Meyer*, kohdat 25–26.

²²³ Asia C-162/00 *Pokrzeptowicz-Meyer*, kohta 33.

²²⁴ Asia C-162/00 *Pokrzeptowicz-Meyer*, kohdat 39–44. Tuomioistuin viittaa SEUT 45 artiklan 2 kohdan soveltamiskäytäntöön asiassa C-272/92 *Spotti* [1993] ECR I-5185, joka oli tosiseikastoltaan identtinen pääasiassa ratkaistavana olevan asian kanssa.

²²⁵ Asia C-162/00 *Pokrzeptowicz-Meyer*, kohdat 42 ja 45.

ukseen ja muihin työehtoihin verrattuna. Syrjintäkiellon välitön vaikutus ja ulottuvuus oli ratkaistavana tapauksessa *Wählergruppe*. Tapauksessa oli kyse työntekijöiden edunvalvontaelimen edustajiston vaaleista, johon osallistumisen edellytyksenä oli muiden vaatimusten ohella se, että ehdokkaan tuli olla Itävallan kansalainen. Turkkilaiset työntekijät täyttivät edellytykset kansalaisuutta lukuun ottamatta, minkä vuoksi heidät suljettiin ehdokasasettelun ulkopuolelle.²²⁶

Ennakkoratkaisukysymyksessä tuomioistuimen tulkittavaksi tuli mainitun kansallisen lain-säädännön yhteensopivuus päätöksen N:o 1/80 10 artiklan kanssa. Tuomioistuin totesi ensinnäkin välittömän vaikutuksen edellytyksien täyttyvän syrjintäkieltoa koskevan artiklan kohdalla.²²⁷ Artiklan ulottuvuudesta tuomioistuin totesi, muistuttaen päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan soveltamisessa syntyneestä oikeuskäytännöstä, että syrjintäkiellon periaatteelle on myönnettävä sama ulottuvuus, joka periaatteelle on annettu niiden työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta, jotka ovat unionin kansalaisia. Tätä lähtökohtaa tuomioistuin perusteli assosiaatiosopimuksen tavoitteella, joka on työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittainen toteuttaminen sekä artiklan sanamuodolla, joka on lähes identtinen perussopimukseen kirjatun syrjintäkiellon kanssa.²²⁸ Tuomioistuin oli aikaisemmassa oikeuskäytännössään todennut perussopimuksen asettaman yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen työolojen osalta edellyttävän toisista jäsenvaltioista tulevien työntekijöiden vaalikelpoisuutta vastaavissa edustuselimissä. Koska syrjintäkieltoa turkkilaisten työntekijöiden osalta täytyi tulkita analogisesti perussopimuksen kanssa, oli tuomioistuimen helppo todeta kyseisen oikeuskäytännön soveltuvan myös assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 10 artiklan soveltamiseen.²²⁹

Assosiaatiosopimusten syrjintäkieltoa koskeneissa tapauksissa mielenkiintoisen yksityiskohdan muodostavat urheilijoiden työehtoja koskeneet oikeusriidat. Tapauksissa jäsenvaltioissa toimintaa harjoittaneiden urheiluseurojen palkkaamat urheilijat riitauttivat kansallisten urheiluliittojen asettamia sääntöjä, joilla rajoitettiin ulkomaalaisten urheilijoiden käyttöä otteluissa. Kyseessä ovat siis yksityisoikeudellisiksi oikeussubjekteiksi katsottavien liittojen asettamat säännöt. Tällaiset pelaajien kansalaisuutta koskevat säännöt todettiin

²²⁶ Asia C-171/01 *Wählergruppe* [2003] ECR I-4301, kohta 38.

²²⁷ Asia C-171/01 *Wählergruppe*, kohdat 54–67.

²²⁸ Asia C-171/01 *Wählergruppe*, kohdat 72–74.

²²⁹ Asia C-171/01 *Wählergruppe*, kohta 75 eteenpäin, tuomioistuin viittaa SEUT 45 artiklan 2 kohdan soveltamiskäytäntöön asiassa C-213/90 *ASTI* [1991] ECR I-3507.

unionin kansalaisten osalta SEUT 45 artiklan 2 kohdan syrjintäkiellon vastaisiksi tapauksessa *Bosman*.

Bosman -tapauksessa unionin tuomioistuin totesi perussopimuksen työoloja koskevan syrjintäkiellon koskevan myös yksityisoikeudellisiksi katsottavien urheiluliittojen asettamia sääntöjä. Ratkaisua se perusteli työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvän syrjintäkiellon tehokkaalla vaikutuksella: mikäli perussopimuksen syrjintäkielto ei koskisi kyseessä olevia sääntöjä, seurauksena olisi perussopimuksessa taattujen oikeuksien toteutumisen vaarantuminen.²³⁰ Tapauksessa katsottiin SEUT 45 artiklan 2 kohdan vastaisiksi urheiluliittojen säännöissä asetetut kansalaisuusmääräykset, joilla rajoitettiin sellaisten pelaajien osallistumista peleihin, jotka olivat toisten jäsenvaltioiden kansalaisia.²³¹ *Bosman* -ratkaisun jälkeen EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi tuli tapauksia, joissa kolmansista maista tulleet, jäsenvaltioissa laillisesti työskennelleet urheilijat riitauttivat vastaavanlaisia kiintiöitä koskevia sääntöjä vedoten ulkosopimuksissa asetettuihin syrjintäkieltoihin. Näissä assosiaatiosopimusten soveltamista koskeneissa tapauksissa tuomioistuimen ratkaistavaksi tuli siis muun ohella sopimusmääräysten horisontaalinen välitön vaikutus.

Ensimmäisen kerran kysymys *Bosman* -oikeuskäytännön analogisesta tulkinnasta assosiaatiosopimuksen syrjintäkiellon yhteydessä oli tapauksessa *Kolpak*. Tapauksessa oli kyse laillisesti jäsenvaltion alueella työskentelevästä ja oleskelevasta slovakialaisesta urheilijasta, joka vaati kansalaisuusmääräyksen toteamista Slovakian kanssa solmitun Eurooppasopimuksen 38 artiklan vastaiseksi. Syrjintäkielto oli ilmaistu sopimuksessa samalla tavalla kuin Puolan sopimuksen 37 artiklassa, joka katsottiin välittömästi vaikuttavaksi ja ulottuvuudeltaan samanlaiseksi SEUT 45 artiklan 2 kohdan syrjintäkiellon kanssa asiassa *Pokrzeptowicz-Meyer*. EU-tuomioistuin katsoi Slovakian kanssa solmitussa assosiaatiosopimuksessa turvautuneen syrjintäkiellon vastaiseksi urheiluliiton säännön, jolla rajoitettiin lukumäärällisesti muiden kuin EU- ja ETA-kansalaisten peluuttamista samassa pelissä.²³² Tuomioistuimen argumentaatio oli samanlainen kuin *Pokrzeptowicz-Meyer* -ratkaisussa: koska kansalaisuusmääräys vaikutti laillisesti oleskelevan ja työskentelevän Slovakian kansalaisen työn harjoittamiseen, Slovakian kanssa solmitusta assosiaatiosopimuksesta

²³⁰ Asia C-415/93 *Bosman* [1995] ECR I-4921, kohdat 73, 82, 83.

²³¹ Asia C-415/03 *Bosman*, kohta 120, ks. riidanalaisesta ns. 3+2 kansalaisuusmääräyksestä myös kohta 27.

²³² Asia C-438/00 *Kolpak*, kohta 51.

ilmenevää oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun ei ollut syytä tulkita eri tavalla kuin SEUT 45 artiklan 2 kohtaa.²³³

Vaikka kansalaisuusmääräyksestä oli sovittu yksityisenä oikeushenkilönä pidettävän liiton säännöissä, oli assosiaatiosopimuksen syrjintäkiellon ulottuvuus tulkittava identtiseksi SEUT 45 artiklan 2 kohdan kanssa. Tämä oli tuomioistuimen mukaan välttämätöntä syrjintäkiellon tehokkaan vaikutuksen ja yhdenmukaisen soveltamisen takaamiseksi. Näin ollen syrjintäkielto oli horisontaalisesti välittömästi vaikuttava myös suhteessa yksityisen urheiluliiton asettamaan sääntöön.²³⁴ *Kahveci* -ratkaisussa tuomioistuin totesi Turkin assosiaatiosopimuksen lisäpöytäkirjan 37 artiklan ja päätöksen N:o 1/80 10 artiklan estävän vastaavien urheiluliitosten sääntöjen soveltamisen turkkilaisten urheilijoiden työehtoihin.²³⁵

Assosiaatiosopimuksissa turvatulla syrjintäkiellolla näyttäisi siis olevan sama ulottuvuus kuin SEUT 45 artiklan 2 kohdalla. Yksi keskeinen ero on kuitenkin syytä muistaa: assosiaatiosopimukset turvaavat yleensä vain niiden kolmansien maiden asemaa, jotka ovat jo laillisesti päässeet jäsenvaltion työmarkkinoille. Siten ne ovat soveltamisaltaan SEUT 45 artiklaa suppeampia. Tuomioistuimen mukaan tämä ero ei kuitenkaan johda siihen, etteikö assosiaatiosopimuksia voitaisi tulkita analogisesti SEUT 45 artiklan 2 kohdan kanssa niissä tilanteissa, joissa riitautettu kansallinen sääntö koskee nimenomaisesti työn harjoittamista. Jos kansallinen sääntö ei koske työhön pääsyä vaan työn harjoittamisen ehtoja, assosiaatiosopimuksen syrjintäkielto soveltuu ja estää säännön soveltamisen.²³⁶

3.4.2 Yhteistyö- ja kumppanuussopimukset

Edellisessä kappaleessa tarkasteltu oikeuskäytäntö osoittaa, että unionin tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut assosiaatiosopimusten työoloja koskevien syrjintäkieltojen olevan välittömästi vaikuttavia. Lisäksi syrjintäkiellon ulottuvuuden on katsottu olevan sama SEUT 45 artiklan 2 kohdan ilmaistun syrjintäkiellon kanssa. *Simutenkov* -tapauksessa tuomioistuimen oli ratkaistava Venäjän kanssa solmitussa kumppanuus- ja yhteistyösopimuksessa²³⁷ ilmaistun vastaavan syrjintäkiellon välitön vaikutus ja ulottuvuus. Kyseisellä sopimuksella luotu yhteistyö eroaa luonteeltaan ja tavoitteiltaan edellä käsitellyistä assosiaatiosopimuksista: sen päämääränä ei ole Venäjän integraatio unionin rakenteisiin. Tiiviin

²³³ Asia C-438/00 *Kolpak*, kohta 49.

²³⁴ Asia C-438/00 *Kolpak*, kohdat 32, 34, 36 ja 37.

²³⁵ Asia C-152/08 *Kahveci* [2008] ECR I-6291.

²³⁶ Asia C-438/00 *Kolpak*, kohdat 34, 35, 45 ja 46.

²³⁷ EUVL L 327, 28.11.1997, s. 3.

assosiaation sijaan tavoitteena on pehmeämpi, lähinnä poliittiseen yhteistyöhön perustuva kumppanuus sopimuksessa määritellyillä aloilla.²³⁸

Simutenkov -tapaus koski edellä käsitellyn *Kolpak* -tapauksen tavoin urheiluliiton asettamaa kansalaisuussääntöä, jolla rajoitettiin kolmansista maista kotoisin olevien pelaajien yhtäaikaista peluuttamista valtakunnallisissa kilpailuissa. Tapauksessa espanjalaisessa jalkapallojoukkueessa työsopimussuhteessa pelannut venäläinen jalkapalloilija katsoi kansalaisuussäännön vaikuttavan hänen ammatinharjoittamiseen yhteistyö- ja kumppanuussopimuksen 23 artiklan 1 kohdan vastaisesti.²³⁹ Määräyksen mukaan unioni ja jäsenvaltiot pyrkivät varmistamaan, että laillisesti jäsenvaltion alueella työskenteleviä Venäjän kansalaisia ei syrjitä heidän kansalaisuuden perusteella työoloissa, palkkauksessa ja irtisanomisessa.

Kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen 23 artiklan suomenkielinen sanamuoto *pyrkivät varmistamaan* herättää välittömästi epäilyksiä artiklan mahdollisesta välittömästä vaikutuksesta. Vuonna 1994 allekirjoitettu sopimus oli todistusvoimainen 10 kielellä. Kieliversioista eräät viittasivat, myöhemmän suomenkielisen käännöksen tavoin, pyrkimisveloitteeseen. Toisaalta ennen muuta englanninkielinen versio, joka oli sopimuksen laatimiskieli, toteaa yksiselitteisemmin kohtelun varmistamisen: *shall ensure*. Julkisasiamies Stix-Hackl ehdotti ratkaisuehdotuksessaan, että lähtökohdaksi tulisi ottaa alkuperäisversio, eli englanninkielinen teksti. Tätä puolsi hänen mukaansa sopimusosapuolten tahto. Komission valmisteluasiakirjoista nimittäin ilmeni, että sopimuksella haluttiin vahvistaa pyrkimisveloitteen ylittävä selkeä velvoite.²⁴⁰

EU-tuomioistuin jättää omassa ratkaisussaan kokonaan pohtimatta kieliversioiden erot, sen sijaan tuomioistuin toteaa suoraan sopimusmääräyksen asettavan selvän, täsmällisen ja ehdottoman kiellon kohdella laillisesti jäsenvaltion alueella työskenteleviä venäläisiä työntekijöitä syrjivällä tavalla jäsenvaltion omiin kansalaisiin nähden heidän kansalaisuutensa perusteella. Määräyksen ehdottomuutta ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti estä artiklan ilmaisu ”jollei yksittäisissä jäsenvaltioissa sovellettavista edellytyksistä ja yksityiskohtaisista säännöistä muuta johdu”. Muunlainen tulkinta johtaisi siihen, että määräyksellä ei olisi mitään tehokasta vaikutusta. Täsmällisen ja ehdottoman määräyksen sovelta-

²³⁸ Ks. Kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen 1 artikla, lisäksi *Koutrakos* 2006, s. 363–365 ja *Schuilenburg* 2005, s. 3–4.

²³⁹ Asia C-265/03 *Simutenkov* [2005] ECR I-2596, kohdat 6 ja 13.

²⁴⁰ Julkisasiamies Stix-Hacklin ratkaisuehdotus asiassa C-265/03 *Simutenkov*, annettu 11.1.2005, kohdat 19–24.

misen esteenä ei myöskään ole yhteistyöneuvoston antamien suositusten puute.²⁴¹ Kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen tavoite, kumppanuuden perustaminen ilman assosiaatiota tai tulevaa jäsenyystavoitetta, ei ole välitöntä vaikutusta estävä tekijä. Tuomioistuin viittaa Maghreb -maiden yhteistyösopimuksia koskevaan oikeuskäytäntöön, jossa vastaavat tekijät katsottiin merkityksettömiksi välittömän vaikutuksen kannalta.²⁴²

Syrjintäkiellon ulottuvuuden osalta tuomioistuin viittaa *Kolpak* -ratkaisuun ja siinä sovellettavana olleen Slovakian assosiaatiosopimuksen 38 artiklan ja kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen syrjintäkieltojen sanamuotojen samankaltaisuuteen. Kumppanuus- ja yhteistyösopimuksessa ilmaistu syrjintäkielto on sopimusten tavoitteiden erilaisuudesta huolimatta tekstiyhteydeltään ja päämäärältään samanlainen. Näin ollen tuomioistuin päätyi asiassa samaan lopputulokseen kuin *Kolpak* -ratkaisussa: kansalaisuusmääräys oli syrjintäkiellon vastainen.²⁴³

3.5 Yhteenvetoa oikeuskäytännöstä

Läpikäydyn oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että kolmansista maista jäsenvaltioihin tulevat työntekijät voivat tehokkaasti vedota kansallisissa tuomioistuimissa assosiaatio- ja yhteistyösopimuksissa heille myönnettyihin oikeuksiin. EU-tuomioistuin on tullut kinnut *Kupferberg* ja *Demirel* -tapauksissa luotua välittömän vaikutuksen kaksiosaista testiä siten, että välitön vaikutus on mahdollinen, mikäli sopimusmääräys on selkeä, ehdoton ja tulevista täytäntöönpanotoimenpiteistä riippumaton.. Sen sijaan sopimusten tavoitteilla ja tarkoituksella on pienempi, lähes olematon vaikutus välittömän vaikutuksen myöntämiskriteerinä.²⁴⁴ Erityisen hyvin tämä käy ilmi *Simutenkov* -tapauksesta ja Euro-Välimerisopimuksia edeltäneitä yhteistyösopimuksia koskevasta oikeuskäytännöstä, niissä tuomioistuin selkeästi toteaa välittömän vaikutuksen olevan riippumaton siitä, asetetaanko sopimuksessa tavoitteeksi assosioituminen tai tuleva jäsenyys unionissa.²⁴⁵ EU-tuomioistuin on myös ulottanut suurimmassa osassa tapauksia perussopimuksen tulkintaperiaatteet koskemaan ulkosopimuksia, riippumatta sopimuksen luonteesta tai tavoitteista. Tässä suhteessa tuomioistuimen linja näyttää yhä enemmän loittonevan *Polydor* -oikeuskäytännössä luo-

²⁴¹ Asia C-265/03 *Simutenkov*, kohdat 23–25, analogisesti asiat C-162/00 *Pokrzeptowicz-Meyer*, kohdat 23 ja 24 sekä C-438/00 *Kolpak* kohta 29.

²⁴² Asia C-265/05 *Simutenkov*, kohta 28. Yhteistyösopimuksen tavoitteiden merkityksestä välittömän vaikutuksen kannalta, ks. asia C-416/96 *El-Yassini*, kohta 30.

²⁴³ Asia C-265/05 *Simutenkov*, kohdat 34–36.

²⁴⁴ *Hillion* 2008, s. 823.

²⁴⁵ Asia C-265/05 *Simutenkov*, kohta 28 ja esim. asia C-18/90 *Kziber*, kohta 21.

dusta periaatteesta, jonka mukaan ulkosopimuksen tulkinta *mutatis mutandis* perussopimuksen kanssa edellyttäisi ulkosopimukselta perussopimuksia vastaavia tavoitteita.²⁴⁶

Assosiaatiosopimusten perusteella syntyvien oikeuksien laajuus on kuitenkin sopimusten välillä suuri. Siten kolmansien valtioiden kansalaiset ovat kansalaisuutensa perusteella eriarvoisessa asemassa. Turkkilaisten työntekijöiden oikeusasema on huomattavasti turvatumpi verrattuna niiden valtioiden kansalaisiin, jotka voivat vedota ainoastaan yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen työolojen osalta. Turkkilaisilla työntekijöillä, jotka täyttävät päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan soveltamisen edellytykset, on kansallisesta lainsäädännöstä riippumaton oikeus työskentely- ja oleskelulupaan. Lisäksi turkkilaisilla työntekijöillä on erityinen oleskeluoikeuden suoja: oleskeluoikeuden päättäminen merkitsee poikkeusta päätökseen N:o 1/80 perustuvien oikeuksien nauttimisesta. Työntekijän oleskeluluvan päättämisperusteita on tulkittava suppeasti ja niitä voidaan soveltaa vain silloin kun vastaanottavan jäsenvaltion erittäin tärkeä julkinen intressi sitä edellyttää. Tuoreessa oikeuskäytännössä EU-tuomioistuin on kuitenkin osoittanut, että turkkilaisten työntekijöiden oikeuksien laajentavalle tulkinnalle on olemassa rajansa: *Ziebell* -tapauksessa EU-tuomioistuin teki erottelun EU-kansalaisten ja Turkin kansalaisten aseman välillä. Turkki-laisten työntekijöiden oikeuksien tulkintaperiaatteet ovat analogiset EU-kansalaisten oikeuksien tulkinnan kanssa ainoastaan siinä määrin kuin kyse on työvoiman vapaan liikkuvuuden toteuttamisesta. Myös *Demirkan* -ratkaisu palvelujen vapaan liikkuvuuden alalla on samansuuntainen: EU:n perusvapauksia koskevassa oikeuskäytännössä luodut periaatteet on siirrettävissä koskemaan Turkin kansalaisia vain siinä määrin, kuin ne koskevat taloudellisen toiminnan harjoittamista. Siksi taloudellisesta toiminnasta riippumaton EU-kansalaisuutta koskeva unionin oikeuden kehitys ei koske turkkilaisia työntekijöitä.

Turkkilaiset työntekijät ovat ainoita, joille syntyy työskentelyn perusteella suojattu oleskeluoikeus työskentelyvaltiossa. Tämä ero tulee erityisesti esille tapauksessa Euro–Välimeri-sopimuksia koskevassa oikeuskäytännössä, jonka mukaan sopimukset eivät pääsääntöisesti estä kansallisia viranomaisia päättämästä työntekijän työlupaa työntekijän työskentelyajasta riippumatta. Oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, että jäsenvaltiot eivät voi kansallisella lainsäädännöllään viedä sopimukseen kuuluvalta syrjintäkieltoa koskevilta määräyksiltä tehokasta vaikutusta. Lisäksi jäsenvaltioiden on noudatettava unionin oikeuden yleisiä oi-

²⁴⁶ *Hillion* 2008, s. 828.

keusperiaatteita, kuten luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteita, kun ne päättävät kolmannen valtion kansalaisen oleskeluluvan peruuttamisesta.

Syrjintäkiellolla työolojen, -ehtojen ja irtisanomisen osalta on oikeuskäytännössä katsottu olevan sama ulottuvuus kuin SEUT 45 artiklan 2 kohdalla. Näin ollen assosiaatiosopimusten ja yhteistyö- ja kumppanuussopimuksiin sisältyvät syrjintäkiellot estävät sekä välittömän että välillisen kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän. Tämän ohella syrjintäkieltoa sovelletaan yksityisten oikeussubjektien laatimiin sääntöihin, eli määräykset ovat myös horisontaalisesti välittömästi vaikuttavia. Syrjintäkiellon ulottuvuutta tulkitessaan tuomioistuimien ei ole antanut tulkinnallista painoarvoa ulkosopimusten erilaisille tavoitteille. Tuomioistuin on ulottanut perussopimusten soveltamista koskevat periaatteet koskemaan myös sellaisia sopimuksia, jotka eivät tähtää työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseen.²⁴⁷

Jäsenvaltioissa työskentelevien kolmansien valtioiden kansalaisten oikeusasemaa turvaa nykyisin EU:n säätämä sekundaarilainsäädäntö, jonka merkitystä kolmansien valtioiden kansalaisten oikeusasemaan tarkastellaan seuraavassa kappaleessa. Sekundaarilainsäädäntö on henkilölliseltä soveltamisalaltaan ulkosopimuksia laajempaa. Toisin kuin assosiaatiosopimuksia, sekundaarilainsäädäntöä sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin. Tässä suhteessa unionin johdetulla oikeudella on laajennettu EU-oikeuden soveltamisalaa koskemaan kaikkia kolmansien valtioiden kansalaisia riippumatta siitä, onko henkilön alkuperävaltio solminut unionin kanssa työntekoon vaikuttavaa kansainvälistä sopimusta.²⁴⁸

²⁴⁷ *Mendez* 2013, s. 156.

²⁴⁸ *Eisele* 2013a, s. 367–370.

4 Yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa toteuttava sekundaarilainsäädäntö

Unionin yhteisen maahanmuuttopolitiikan toteuttaminen aloitettiin lainsäädännön tasolla 2000-luvun alussa, jolloin annettiin ensimmäiset kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevat säädökset. Ensimmäiset kolmansien maiden kansalaisten oikeusasemaa määrittelevät direktiivit olivat perheen yhdistämisdirektiivi 2003/86²⁴⁹ sekä direktiivi 2003/109 pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta²⁵⁰. Perheen yhdistämisdirektiivillä säädetään niistä yleisistä edellytyksistä, joiden täyttyessä laillisesti jäsenvaltioissa oleskelevilla kolmansien valtioiden kansalaisilla on oikeus perheen yhdistämiseen.²⁵¹ Direktiivillä 2003/109 säädetään pitkään oleskelleiden kolmansien valtioiden kansalaisten asemasta, johon on oikeus viisi vuotta yhdessä jäsenvaltiossa laillisesti ja yhtäjaksoisesti oleskelleilla kolmansien valtioiden kansalaisilla. Molemmat direktiivit turvaavat niiden soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden oleskeluoikeuden sekä yhdenvertaisen kohtelun jäsenvaltioiden omien kansalaisten kanssa direktiiveissä määritellyillä aloilla.²⁵²

Mainitut kaksi ensimmäistä maahanmuuttopolitiikkaa koskevaa direktiiviä koskevat vain niitä kolmansien valtioiden kansalaisia, joille on myönnetty pääsy- ja oleskeluoikeus jäsenvaltion alueelle kansallisen lainsäädännön nojalla. Komissio teki kuitenkin jo 2000-luvun alussa ehdotuksia direktiiveiksi koskien kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn edellytyksiä.²⁵³ Komission esittämä ensimmäinen maahanpääsyn edellytyksiä koskeva ehdotus vuodelta 2001 koski direktiiviä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon edellytyksistä palkkatyötä ja itsenäistä ammatinharjoittamista varten²⁵⁴. Esitys oli soveltamisaltaan kunnianhimoinen ja voimassa olleista kansallisista järjestelmistä eroava, sillä siinä olisi säädetty yhdessä säädöksessä kaikkien kolmansista maista tulevien työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien maahanpääsyn edellytyksistä ja oikeuksista riippu-

²⁴⁹ Neuvoston direktiivi 2003/86/EY, annettu 22. syyskuuta 2003, oikeudesta perheen yhdistämiseen, EYVL L 251, 3.10.2003, s. 12–18.

²⁵⁰ Neuvoston direktiivi 2003/109/EY, annettu 25. syyskuuta 2003, pitkään oleskelleiden kolmansien valtioiden kansalaisten asemasta, EYVL L 16, 23.1.2004, s. 44–45.

²⁵¹ Perheen yhdistämisestä on direktiiviin 2003/86 verrattuna suotuisempia määräyksiä ja säännöksiä mm. Turkin assosiaatiosopimuksessa ja erityisosajadirektiivissä, joita sovelletaan niiden soveltamisalalla. Ks. *Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno-Lax* 2012, s. 247.

²⁵² Ks. tarkemmin perheen yhdistämisdirektiivi 2003/86 osalta: *Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno Lax* 2012, kappale 9 ja pitkään oleskelleiden kolmansien valtioiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109 osalta *Acosta Arcarazo* 2011.

²⁵³ *Barnard* 2012, s. 184. Direktiiviehdotus koskien opiskelijoiden, palkattomien harjoittelijoiden ja vapaaehtoistyöntekijöiden maahanpääsyn edellytyksiä: KOM(2002) 548, Direktiiviehdotus koskien tutkijoiden maahanpääsyn edellytyksiä: KOM(2004) 178.

²⁵⁴ Direktiiviehdotus koskien maahanpääsyn edellytyksiä palkkatyötä ja itsenäistä ammatinharjoittamista varten: KOM(2001) 386.

matta työntekijän koulutus- ja pätevyystasosta.²⁵⁵ Tästä soveltamisalaltaan laajasta direktiivistä ei päästy neuvostossa yhteisymmärrykseen, minkä seurauksena komissio veti ehdotuksensa pois vuonna 2005.²⁵⁶ Verrattuna laittoman maahanmuuton torjuntaa koskevan lainsäädännön kehittämiseen, laillista ja erityisesti taloudellista maahanmuuttoa koskevan sekundaarilainsäädännön säätäminen on edistynyt erittäin hitaasti, mikä voidaan nähdä osoituksena asian poliittisesta herkkyydestä ja yhteisen konsensuksen puutteesta.²⁵⁷

Laajan soveltamisalan direktiivin kaaduttua poliittisiin realiteetteihin, komissio vaihtoi sääntelystrategian sektorikohtaisiin, tiettyjä työntekijäryhmiä erikseen koskeviin säädöksiin. Sektorisääntelyä oli jo käytetty direktiivissä 2004/114 kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua ja vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä²⁵⁸ sekä tutkijoita koskevassa direktiivissä 2005/71²⁵⁹. Vaikka näiden kahden direktiivin tavoite ei ole ensisijaisesti taloudellinen, niilläkin voidaan nähdä laajempi työmarkkinaulottuvuus. Opiskelijoiden ja tutkijoiden houkuttelemisen jäsenvaltioihin voi tarjota unionin työmarkkinoille pidemmällä tähtäimellä pätevää työvoimaa.²⁶⁰ Lisäksi opiskelijadirektiivin perusteella maassa oleskelevilla opiskelijoilla on rajoitettu pääsy työmarkkinoille oleskelunsa aikana ja tutkijoilla on oikeus opettaa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen ehtojen mukaisesti. Tutkijadirektiivissä on myös turvattu yhdenvertainen kohtelu muun muassa työolojen, työehtojen ja irtisanomisen sekä sosiaaliturvan aloilla.²⁶¹

Tutkielman pääasiallinen näkökulma ja painopiste on työperäinen maahanmuutto, jota koskevaa lainsäädäntöä unionissa on toteutettu komission vuonna 2005 esittämän työperäistä maahanmuuttoa koskevan toimintasuunnitelman pohjalta.²⁶² Komission lainsäädäntöpaketti käsittää yhden puitedirektiivin ja neljä erityisiä työntekijäryhmiä koskevaa erityisdirektiiviä. Yleinen puitedirektiivi, eli yhdistelmälapadirektiivi, hyväksyttiin vuonna

²⁵⁵ Wiesbrock 2010a, s. 148.

²⁵⁶ Ks. KOM(2005) 462.

²⁵⁷ Martenczuk 2014, s. 77.

²⁵⁸ Neuvoston direktiivi 2004/114/EY, annettu 13.12.2004, kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä, EUVL L 375, 23.12.2004, s. 12–18. Jäljempänä opiskelijadirektiivi.

²⁵⁹ Neuvoston direktiivi 2005/71/EY, annettu 12.10.2005, kolmansien maiden kansalaisten erityisestä maahanpääsymenettelystä tieteellistä tutkimusta varten, EUVL L 289, 03.11.2005, s. 15–22. Jäljempänä tutkijadirektiivi.

²⁶⁰ Barnard 2012, s. 185.

²⁶¹ Ks. opiskelijadirektiivin 17 artikla ja tutkijadirektiivin 11 ja 12 artiklat.

²⁶² KOM(2005) 669 lopullinen. Komission tiedonanto: Laillista maahanmuuttoa koskeva toimintapoliittinen suunnitelma, Bryssel 21.12.2005.

2011.²⁶³ Sektoridirektiiveistä ensimmäinen, erityisosaajadirektiivi, hyväksyttiin vuonna 2009.²⁶⁴ Vuonna 2014 on hyväksytty kausityöntekijädirektiivi²⁶⁵ ja yritysten sisällä siirtyviä työntekijöitä koskeva direktiivi, eli ICT-direktiivi²⁶⁶. Jäljellä oleva erityissäädös koskien muun muassa palkattuja harjoittelijoita on vielä hyväksymättä.²⁶⁷ Lainsäädäntökokonaisuuden ideana on, että yleisessä puitedirektiivissä ei säädetä kolmansien valtioiden kansalaisten oleskelu- ja työskentelyoikeuden ehdoista eikä pääsystä jäsenvaltion työmarkkinoille. Puitedirektiivin tavoitteena on taata kaikkien jäsenvaltioissa laillisesti työskentelevien kolmansien valtioiden kansalaisten yhtäläinen oikeusasema.²⁶⁸

Työperäistä maahanmuuttoa koskevia direktiivejä koskevaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ei vielä ole kertynyt, johtuen sääntelyn uutuudesta ja unionin tuomioistuimen aikaisemmasta rajoitetusta toimivallasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Tämän vuoksi tutkielmassa tarkastellaan lainsäädäntöä perheen yhdistämisdirektiiviä ja pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annettua direktiiviä koskevan oikeuskäytännön valossa. EU-tuomioistuimen ratkaisujen perusteella pyrin löytämään yleisiä periaatteita, joiden mukaisesti EU-tuomioistuin on tulkinnut vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen maahanmuuttoa koskevaa lainsäädäntöä. Kiinnostuksen kohteena on erityisesti sen selvittäminen, minkälaisia velvoitteita EU-tuomioistuin on katsonut direktiivien asettavan jäsenvaltioille. Kuten tutkielman assosiaatiosopimuksia koskevassa osuudessa, myös kolmansien maiden kansalaisia koskevan sekundaarioikeuden kohdalla mielenkiintoista on nähdä mahdollinen analogia EU-kansalaisille perussopimuksen perusteella kuuluvien oikeuksien ja kolmansien valtioiden kansalaisten direktiiveihin perustuvi-

²⁶³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmäluoppa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista, EUVL L 343, 23.12.2011, s. 1–9.

²⁶⁴ Neuvoston direktiivi 2009/50/EY, annettu 25 päivänä toukokuuta 2009, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten. EUVL L 155, 28.6.2009, s. 17–29.

²⁶⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/36/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten, EUVL L 94, 28.03.2014, s. 375–390.

²⁶⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/66/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä, EUVL L 157, 27.5.2014, s. 1–22.

²⁶⁷ Tilanne 11.8.2014. Palkattuja harjoittelijoita koskevat säännökset komissio on ehdottanut sijoitettavaksi uuteen, soveltamisalaltaan laajempaan direktiiviin, joka yhdistäisi myös nykyiset opiskelijoita ja tutkijoita koskevat direktiivit. Ks. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tutkimusta, opiskelua, palkallista ja palkatonta harjoittelua, vapaaehtoistyötä ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien valtioiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä, KOM(2013) 151 lopull. Bryssel 25.3.2013.

²⁶⁸ SEC(2007)1408, Brussels, 23.10.2007, Impact assessment to the proposal COM(2007) 638 final.

en oikeuksien välillä. Onko niitä EU-tuomioistuimen mukaan tulkittava samalla tavalla? Mielenkiintoinen kysymys on myös direktiivien tulkinnan yhtymäkohdat assosiaatiosopimusten tulkintaan, ovatko tulkintaperiaatteet samanlaiset molempien instrumenttien kohdalla?

4.1 Työperäistä maahanmuuttoa koskeva sekundaarilainsäädäntö

Seuraavassa tehdään lyhyt katsaus työperäistä maahanmuuttoa koskevan sekundaarilainsäädännön sisältöön. Painopiste tarkastelussa on direktiivien vaikutuksessa kolmansista valtioista tulevien työntekijöiden oikeusasemaan. Lisäksi olen kiinnittänyt huomiota direktiiviehdotuksissa mainittujen tavoitteiden toteutumiseen lopullisissa, voimaan tulleissa direktiiveissä. Monen direktiivin osalta oikeuskirjallisuudessa on esitetty huolia direktiivien alkuperäisten tavoitteiden vesittymisestä neuvotteluprosessin aikana.²⁶⁹

4.1.1 Yhdistelmäluopadirektiivi

Komission ehdotus direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten asemasta ja oikeuksista jäsenvaltioiden työmarkkinoilla sekä heille yhdessä menettelyssä myönnettävästä oleskelu- ja työluvasta annettiin vuonna 2007²⁷⁰. Direktiiviä ei onnistuttu saamaan voimaan ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa ja pitkien neuvottelujen jälkeen se saatiin hyväksytyksi vuonna 2011.²⁷¹ Direktiivillä on pitkän nimensä mukaisesti kaksi pääasiallista tavoitetta. Ensinnäkin sillä pyritään yksinkertaistamaan ja harmonisoimaan jäsenvaltioiden hallintokäytäntöjä oleskelu- ja työluvan myöntämiseksi nille kolmansien maiden kansalaisille, jotka haluavat tulla jäsenvaltioon töihin. Toiseksi direktiivillä taataan kolmansista valtioista tulevien, laillisesti jäsenvaltion alueella oleskelevien työntekijöiden oikeudet riippumatta siitä, mikä heidän maahanpääsyinsä ja -tulonsa alkuperäinen tarkoitus on ollut. Direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan päättää siitä, millä perusteilla ne myöntävät pääsyn työmarkkinoillensa. Jäsenvaltiot voivat myös edelleen päättää kolmansien valtioiden kansalaisille myönnettävien työ- ja oleskelulupien määrästä.²⁷²

Direktiivissä on turvattu yhdenvertainen kohtelu jäsenvaltioiden omien kansalaisten kanssa paitsi direktiivin mukaisen yhdistelmäluvan haltijoille, myös kaikille muille jäsenvaltioissa oleskeleville, muun kuin yhdistelmäluvan perusteella laillisesti työskenteleville henkilöille,

²⁶⁹ Kostakopoulou –Acosta Arcarazo – Munk 2014, s. 140 ja Pascoau – McLoughlin 2012, s. 4.

²⁷⁰ Ks. COM(2007) 638 final, Brussels 21.12.2007 Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State.

²⁷¹ Pascoau – McLoughlin 2012: erimielisyydet koskivat erityisesti direktiivin soveltamisalaa.

²⁷² Yhdistelmäluopadirektiivin 1 artikla.

sekä muille kolmansien valtioiden kansalaisille, joilla on oikeus työskennellä.²⁷³ Laajasta soveltamisalastaan huolimatta 12 henkilöryhmää on suljettu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Nämä soveltamisalan ulkopuolelle rajatut henkilöryhmät voidaan jakaa karkeasti kahteen kategoriaan. Ensimmäiseen kategoriaan kuuluvat ryhmät on suljettu direktiivin ulkopuolelle oikeudellisen tilanteensa perusteella. Näitä ovat etuoikeutetusta oikeudellisesta asemasta nauttivat kolmansien valtioiden kansalaiset, kuten EU-kansalaisten perheenjäsenet, sekä pitkään oleskelleet kolmansien valtioiden kansalaiset. Toinen henkilökategoria koostuu kolmansien valtioiden kansalaisista, jotka ovat erityisessä tilanteessa oleskeluun liittyvien tosiasiallisten seikkojen vuoksi. Esimerkiksi lähetetyt työntekijät ja yritysten sisällä siirtyvät työntekijät eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan, sillä heidän ei katsota kuuluvan sen jäsenvaltion työmarkkinoille, jonka alueella he tilapäisesti työskentelevät. Myös kausityöntekijät ovat soveltamisalan ulkopuolella, sillä heidän asemansa jäsenvaltion työmarkkinoilla on korostetun tilapäinen.²⁷⁴

Yhdistelmä lupa antaa haltijalleen oikeuden saapua jäsenvaltion alueella ja liikkua siellä, tehdä työtä kansallisessa oikeudessa säädetyissä rajoissa ja saada tietoja yhdistelmäluvansa takaamista oikeuksista.²⁷⁵ Direktiivillä ei siis luoda vapaata pääsyä jäsenvaltion työmarkkinoille, vaan sen perusteella sallitaan ainoastaan yhdistelmäluvassa mainittu työ. Menettelyä ja yhdistelmä lupaa koskeva direktiivin II luku ei herättänyt suuria ristiriitoja lainsäätämismisvaiheessa, se on pitkälti samanlainen kuin komission alkuperäisessä direktiiviehdotuksessa.²⁷⁶ Direktiivin soveltamisalaan kuuluvilla henkilöillä on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun oleskelujäsenvaltion omien kansalaisten kanssa direktiivissä määritellyillä aloilla.²⁷⁷ Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun koskee siis direktiivin soveltamisalan mukaisesti paitsi niitä, joille on myönnetty lupa tulla jäsenvaltioon työskentelyä varten, myös niitä, jotka ovat tulleet maahan muuta tarkoitusta kuin työskentelyä varten, mutta joilla on *oikeus* työskennellä. Lähtökohtaisesti ei edellytetä työsuhteesta olemista.²⁷⁸ Direktiivin soveltamisalaan kuuluvilla henkilöillä on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun oleskelujäsenvaltion kansalaisten kanssa työolojen ja työehtojen, yhdistymisvapauden, koulutuksen, ammattipätevyyden tunnustamisen, sosiaaliturvan, veroetuuksien, yleisesti tarjolla olevien tavaroiden ja palveluiden ja työvoimatoimistojen tarjoamien palveluiden aloilla. Lisäksi kolmansien

²⁷³ Yhdistelmä lupadirektiivin 3 artiklan 1 kohta.

²⁷⁴ Yhdistelmä lupadirektiivin 3 artiklan 2 kohta, ks. *Pascoau – McLoughlin* 2012, s. 2.

²⁷⁵ Yhdistelmä lupadirektiivin 11 artikla.

²⁷⁶ *Kostakopoulou – Acosta Arcarazo – Munk* 2014, s.138 ja 139.

²⁷⁷ Yhdistelmä lupadirektiivin 12 artikla.

²⁷⁸ Yhdistelmä lupadirektiivin 12 artiklan 1 kohta, ks. myös COM(2007) 638, s. 8.

valtioiden kansalaisilla on oikeus siirtää ansaitsemansa eläkkeet kolmanteen valtioon samoin ehdoin kuin jäsenvaltion omilla kansalaisilla.²⁷⁹

Verrattuna komission alkuperäiseen ehdotukseen, yhdenvertaisen kohtelun velvoitetta heikennettiin merkittävästi direktiivin säätämismenettelyn aikana.²⁸⁰ Voimassa oleva direktiivi antaa jäsenvaltioille oikeuden rajoittaa direktiivin takaamaa yhdenvertaista kohtelua usealla eri tavalla. Vaikka yhdenvertainen kohtelu siis koskee periaatteessa kaikkia niitä, joilla on oikeus työskennellä, jäsenvaltiot voivat vaatia työsuhteessa olemista tai aikaisempaa työsuhdetta usealla yhdenvertaisen kohtelun alalla, kuten sosiaaliturvassa. Jäsenvaltioilla on myös oikeus sosiaaliturvaan kuuluvien perhe-etuuksien maksamisen osalta rajata yhdenvertaisen kohtelun piiristä työskentelyyn oikeutetut opiskelijat ja viisumin perusteella työskentelyyn oikeutetut. Koulutukseen pääsemiseksi voidaan edellyttää kielitaitovaatimuksia ja lukukausimaksujen maksamista.²⁸¹

Oikeuskirjallisuudessa yhdistelmälapadirektiivi on saanut penseän vastaanoton. Komission ehdotuksessa yhdistelmälapadirektiivin tavoitteena oli lähentää kaikkien kolmansista valtioista tulevien työntekijöiden oikeusasemaa heidän kansalaisuudestaan ja työskentelyjäsenvaltiostaan riippumatta. Ensinnäkin direktiivin vaikutustenarviossa katsotaan ongelmalliseksi kolmansien valtioiden kansalaisten erilainen oikeusasema kolmansien valtioiden kanssa solmittujen sopimusten perusteella. Toiseksi, koska kolmansista maista tulevien työntekijöiden asemasta ei ollut unionin oikeudessa säädetty, heidän kohtelunsa vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen. Molemmat seikat aiheuttavat oikeudellista epävarmuutta kolmansien valtioiden kansalaisille.²⁸²

Lopullisen direktiivin voidaan katsoa jättävän toivomisen varaa molemman tavoitteen osalta. Erityisesti jäsenvaltioille lopullisessa direktiivissä jätetty suuri marginaali yhdenvertaisen kohtelun periaatteen osalta saattaa johtaa siihen, ettei direktiivi lähennä kolmansien maiden kansalaisten asemaa vastaamaan paremmin toisiaan, vaan assosiaatiosopimuksiin ja sektoridirektiiveihin sisältyvät suotuisimmat säännökset ovat edelleen relevantteja. Joustavan sääntelyn takia direktiivi ei myöskään harmonisoi kolmansista maista tulevien työntekijöiden kohtelua eri jäsenvaltioissa.²⁸³ Työperäisen maahanmuuton sektorikohtaisen

²⁷⁹ Yhdistelmälapadirektiivin 12 artiklan 1 ja 4 kohta.

²⁸⁰ *Kostakopoulou – Acosta Arcarazo – Munk* 2014, s. 141.

²⁸¹ Ks. tarkemmin yhdistelmälapadirektiivin 12 artiklan 2 kohta.

²⁸² SEC(2007) 1408, Brussels 30.10.2007, s. 8.

²⁸³ Ks. esim. *Kostakopoulou – Acosta Arcarazo – Munk* 2014, s. 139, *Pascoau – McLoughlin* 2012, s. 3 ja 4, *Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno-Lax* 2012, s. 228.

lähestymistavan seuraus on, että yhdistelmäluvan haltijalla ei ole pääsyä jäsenvaltion työmarkkinoille, hän saa tehdä ainoastaan jäsenvaltion hyväksymää, yhdistelmäluvan nojalla sallittua työtä.²⁸⁴ Tässäkin suhteessa sektoridirektiivien ja assosiaatiosopimusten työmarkkinoille pääsyä koskevat säännökset ja määräykset johtavat kolmansien maiden kansalaisien erilaiseen kohteluun.²⁸⁵

4.1.2 Erityisosaajadirektiivi

Komissio antoi samanaikaisesti yhdistelmäluvadirektiiviehdotuksen kanssa ehdotuksen direktiiviksi kolmansien valtioiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten.²⁸⁶ Direktiivin tavoitteena on tehdä Euroopan unionista houkuttelevampi kohde päteville kolmansien valtioiden kansalaisille. EU:n työmarkkinoilla on huomattavasti vähemmän kolmansista maista tulleita korkean pätevyyden työntekijöitä verrattuna muihin kehittyneisiin talouksiin.²⁸⁷ Komission mukaan merkittävä syy tähän on se, että jokaisella jäsenvaltiolla on oma maahanpääsyjärjestelmänsä. Direktiivi pyrkii vastaamaan ongelmaan luomalla erillisten kansallisten järjestelmien sijaan yhteisen maahanpääsymenettelyn, määrittelemällä maahanpääsyn edellytykset ja erittäin pätevien työntekijöiden oikeudet jäsenvaltioissa sekä oikeuden muuttaa työskentelemään toiseen jäsenvaltioon.²⁸⁸ Erityisosaajille, joille on myönnetty direktiivin mukainen sininen kortti, on taattu direktiivin mukaisesti muihin kolmansien valtioiden kansalaisiin verrattuna parempi oikeusasema. Tästä johtuu sen kutsumanimi *Blue Card* -direktiivi, koska se on tarkoitettu Yhdysvaltain *Green Card* -järjestelmää vastaavaksi houkuttelevaksi maahanpääsyjärjestelmäksi.²⁸⁹ Erityisosaajien houkuttelun nähdään edistävän EU:n taloudellista kilpailukykyä ja helpottavan väestön vanhenemisesta aiheutuvaa työntekijäpulaa. Euroopan unionissa toimivilla yrityksillä on jo nyt vaikeuksia löytää pätevää työvoimaa tiettyihin tehtäviin unionin sisältä, eikä tilanteen odoteta ainakaan helpottuvan tulevana vuosina ja vuosikymmeninä.²⁹⁰

²⁸⁴ Yhdistelmäluvadirektiivin 11 artiklan c kohta.

²⁸⁵ *Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno-Lax* 2012, s. 228.

²⁸⁶ KOM(2007) 637.

²⁸⁷ KOM(2007) 637, s. 3, jossa todetaan Kanadan ja USA:n olevan huomattavasti suositumpia kohteita korkean ammattipätevyyden työntekijöiden keskuudessa, kun EU houkuttelee lähinnä matalan pätevyyden työntekijöitä.

²⁸⁸ KOM(2007) 637, s. 3.

²⁸⁹ *Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno-Lax* 2012, s. 47.

²⁹⁰ KOM(2007) 637, s. 3, ks. aiheesta myös *Gümüis* 2012, s. 438.

Yhdistelmäluvadirektiivistä poiketen erityisosaajadirektiivi saatiin voimaan jo ennen Lisabonin sopimuksen voimaantuloa vuonna 2009.²⁹¹ Tämä voidaan nähdä osoituksena siitä, että erityisosaajien maahanmuuton sääntely on jäsenvaltioiden keskuudessa nähty jossain määrin helpompana asiana kuin muu työperäinen maahanmuutto, edellytettiinhan kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuttoa koskevissa asioissa Amsterdamin sopimuksen aikaan neuvoston yksimielistä päätöstä. Hyväksytty direktiivi jakautuu neljään keskeiseen lukuun. II luvussa säädetään maahantulon edellytyksistä, III luvussa menettelystä, IV ja V luvuissa EU:n sinisen kortin haltijan oikeuksista. Seuraavassa keskityn esittämään lyhyesti kortin saamisen edellytykset ja sellaisen saaneen oikeusaseman.

Saadakseen EU:n sinisen kortin kolmannen valtion kansalaisen on esitettävä vähintään vuoden pituista korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä koskeva voimassa oleva työsopimus tai mikäli kansallinen oikeus sen sallii, sitova työtarjous. Kyseisestä työsopimuksesta tai -tarjouksesta johtuvan bruttovuosipalkan on oltava vähintään 1,5 kertaa kortin myöntävän jäsenvaltion keskimääräisen bruttovuosipalkan suuruinen.²⁹² Korkeaa pätevyyttä vaativalla työllä tarkoitetaan direktiivissä työsuhteessa tehtävää työtä toisen lukuun tai toisen johdolla, jonka tekeminen edellyttää korkeaa ammattipätevyyttä. Ollakseen korkean ammattipätevyyden työntekijä, kolmannen valtion kansalaiselta edellytetään vähintään kolmen vuoden opintoja vaativaa korkea-asteen tutkintoa tai mikäli kansallinen lainsäädäntö sen sallii, viiden vuoden ammattikokemusta, jonka taso on verrattavissa korkea-asteen tutkintoon.²⁹³ Lisäksi hakijan on esitettävä tarvittavat matkustusasiakirjat ja todiste sairausvakuutusturvasta, eikä hakija saa muodostaa uhkaa yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai kansanterveydelle.²⁹⁴

Yhdistelmäluvasta poiketen sinisen kortin haltijalla on rajoitettu oikeus päästä jäsenvaltion työmarkkinoille. Kahden ensimmäisen työskentelyvuoden aikana luvan perusteella voi tehdä ainoastaan sitä työtä, jonka tekemiseksi lupa on myönnetty. Näiden kahden ensimmäisen vuoden aikana työnantajan vaihtamiseen on saatava jäsenvaltion viranomaiselta etukäteinen lupa. Kahden vuoden työskentelyn jälkeen jäsenvaltio voi myöntää sinisen kortin haltijalle luvan tehdä mitä tahansa muuta korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä samoilla ehdoilla jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa. Mikäli jäsenvaltion kansallisen lainsäädä-

²⁹¹ Neuvoston direktiivi 2009/50/EY, 25.5.2009, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten, EUVL L 155, 18.6.2009, s. 17–29.

²⁹² Erityisosaajadirektiivin 5 artiklan 1 kohdan a alakohhta ja 3 kohta.

²⁹³ Erityisosaajadirektiivin 2 artiklan b, g ja h alakohdat.

²⁹⁴ Erityisosaajadirektiivin 5 artiklan 1 kohdan d, e ja f alakohdat.

dännön perusteella sinisen kortin haltijoilla ei kahden vuoden jälkeen ole pääsyä jäsenvaltioiden työmarkkinoille, työnantajan vaihtamiseen tarvitaan etukäteinen lupa kansalliselta viranomaiselta.²⁹⁵

Työttömyys ei johda automaattisesti sinisen kortin peruuttamiseen, mikäli se ei kestä kolmea peräkkäistä kuukautta pidempään tai jollei työttömyysjaksoja ole kuin yksi kortin voimassaolon aikana. Työttömäksi jääneen luvanhaltijan on ilmoitettava työttömyydestään kansalliselle viranomaiselle ja hänellä on oikeus etsiä uutta työtä yleisten työmarkkinoille pääsyä koskevien direktiivin sääntöjen puitteissa.²⁹⁶

Direktiivissä on turvattu sen soveltamisalaan kuuluvien työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa samoilla aloilla kuin yhdistelmälapadirektiivissä.²⁹⁷ Jäsenvaltiot voivat rajoittaa yhdenvertaista kohtelua koulutukseen liittyvien tukien ja lainojen osalta sekä edellyttää koulutukseen pääsemiseksi kansallisen lainsäädännön mukaisia ennakko vaatimuksia. Yhdenvertaista kohtelua voidaan rajoittaa myös asunnon saamiseen liittyvissä menettelyissä.²⁹⁸ Verrattuna yhdistelmälapadirektiiviin perustuviin oikeuksiin, erityisosaajadirektiivin edellyttämä yhdenvertainen kohtelu on samanlainen, mutta jäsenvaltioille jätetty liikkumavara yhdenvertaisen kohtelun rajoittamisessa on erityisosaajadirektiivin kohdalla pienempi. Toisaalta erityisosaajien oikeusasema on heikompi kuin pitkään oleskelleilla kolmansien maiden kansalaisilla, joilla on vapaa pääsy työmarkkinoille ja oikeus harjoittaa ammattia itsenäisesti sekä lisäksi oikeus sosiaaliapuun ja sosiaaliseen suojeluun.²⁹⁹

Sinisen kortin haltijoilla on muihin kolmansien maiden kansalaisiin verrattuna parempi oikeus perheen yhdistämiseen. Verrattuna perheen yhdistämisdirektiivin 2003/86 asettamiin yleisiin perheen yhdistämisen ehtoihin, merkittävimmät poikkeukset koskevat yleisessä perheen yhdistämisdirektiivissä säädettyjen odotusaikojen soveltamatta jättämistä. Lisäksi perheenjäsenillä on välittömästi pääsy jäsenvaltion työmarkkinoille ja oikeus itsenäiseen ammatinharjoittamiseen.³⁰⁰ Sinisen kortin haltijoilla on oikeus oleskella ja työskennellä

²⁹⁵ Erityisosaajadirektiivin 12 artiklan 1 ja 2 kohdat.

²⁹⁶ Erityisosaajadirektiivin 13 artikla.

²⁹⁷ Erityisosaajadirektiivin 14 artiklan 1 kohta.

²⁹⁸ Erityisosaajadirektiivin 14 artiklan 2 kohta.

²⁹⁹ Ks. *Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno-Lax* 2012, s. 60, ks. yhdistelmälapadirektiivin mahdollisista rajoituksista edellinen kappale ja pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten osalta direktiivin 2003/109 11 artikla.

³⁰⁰ Erityisosaajadirektiivin 15 artiklan 2 ja 6 kohta, katso muista poikkeuksista *Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno-Lax* 2012, s. 60 ja 62.

myös muissa jäsenvaltioissa kuin siinä, joka erityisosaajadirektiivin mukaisen luvan on myöntänyt. Erityisosaajat voivat oleskeltuaan laillisesti 18 kuukauden ajan ensimmäisessä jäsenvaltiossa muuttaa perheenjäsenineen toiseen jäsenvaltioon korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten. Sinisen kortin haltijan on esitettävä toisen jäsenvaltion viranomaisille todisteet siitä, että sinistä korttia koskevat edellytykset täyttyvät, tosin jäsenvaltiot voivat hylätä hakemuksen vedoten maahan päästettävien kolmansien maiden kansalaisten lukumäärään.³⁰¹ Unionin sisäisen liikkuvuuden mahdollistamiseksi direktiivissä on myös poikettu yleisistä säännöistä, joiden perusteella kolmannen valtion kansalainen voi saada pitkään oleskelleen kolmannen valtion kansalaisen aseman. Sinisen kortin haltija voi laskea hyväkseen yhtäjaksoisen oleskelun eri EU:n jäsenvaltioissa, kun pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetussa direktiivissä edellytetään viiden vuoden asumista yhdessä EU:n jäsenvaltiossa. Lisäksi sinisen kortin haltijoiden hyväksi on säädetty suotuisammista säännöistä koskien poissaolojaksojen vaikutusta yhtäjaksoisen oleskelun laskemisessa.³⁰²

Lopullinen direktiivi eroaa monella tavalla komission alkuperäisestä ehdotuksesta. Muutokset on oikeuskirjallisuudessa nähty direktiivin tavoitteita vesittävinä. Komission alkuperäisessä direktiiviehdotuksessa asetettiin kolme ongelmaa, joihin puuttumisen nähtiin tekevän EU:sta houkuttelevamman kohteen päteville työntekijöille. Ensimmäinen esiin nostettu puute oli yhteisen maahanpääsymenettelyn puuttuminen, sillä jokaisella jäsenvaltiolla oli omaan kansalliseen lainsäädäntöön perustuva menettely.³⁰³ Direktiivin ei voida nähdä muuttaneen tätä todellisuutta kovinkaan radikaalisti: erityisosaajadirektiivin hyväksytty versio ei estä jäsenvaltioita pitämästä yllä direktiivin implementoinnin jälkeen rinnakkaisia erityisosaajia koskevia kansallisia järjestelmiä. Sinistä korttia koskeva menettely on lähinnä luonut kansallisten järjestelmien rinnalle uuden maahanpääsymenettelyn.³⁰⁴ Huolet rinnakkaisten järjestelmien vaikutuksesta direktiivin tehokkuuteen osoittautuivat todeksi komission julkaisemassa tiedonannossa direktiivin täytäntöönpanosta. Useassa jäsenvaltiossa sinisen kortti kilpailee jäsenvaltion kansallisen maahanpääsyjärjestelmän kanssa mikä on omiaan heikentämään direktiivillä luodun järjestelmän näkyvyyttä ja houkuttelevuutta.³⁰⁵

³⁰¹ Erityisosaajadirektiivin 18 artikla.

³⁰² Erityisosaajadirektiivin 16 artiklan 2 ja 3 kohta.

³⁰³ KOM(2007) 637, s. 3.

³⁰⁴ Erityisosaajadirektiivin 3 artiklan 4 kohta. Ks. Esim. *Eisele* 2013b s. 15, *Gümus* 2012, s. 446 ja *Wiesbrock* 2010a, s. 286–287.

³⁰⁵ KOM(2014) 287, s. 11.

Toiseksi komissio nosti ehdotuksessaan esille huolen eri jäsenvaltioiden kansallisten maahanpääsymenettelyjen erilaisuudesta ja monimutkaisuudesta. Direktiivi jättää kuitenkin keskeisissä asioissa varsin paljon liikkumavaraa jäsenvaltioille. Siten sinisen kortin saamista koskevat ehdot eivät kaikissa jäsenvaltioissa ole samat, ja direktiivin lisäksi hakijan tulee tutustua säädöksiin, joilla se on implementoitu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Siten direktiivin onnistuneisuus yhteisten maahanpääsykriteerien luomisessa voidaan asettaa kyseenalaiseksi.³⁰⁶ Tämä nostetaan esille myös komission tiedonannossa direktiivin täytäntöönpanosta. Sinisen kortin vetovoimaan eri valtioissa on vaikuttanut se, että direktiivin harmonisointivaikutus on alhainen ja eri jäsenvaltiot ovat implementoineet sen hyvin erilaisilla tavoilla.³⁰⁷

Kolmanneksi komission ehdotuksessa nähtiin tärkeäksi, että erittäin pätevillä työntekijöillä olisi mahdollisuus jäsenvaltioiden väliseen liikkuvuuteen.³⁰⁸ Direktiivi antaa sinisen kortin haltijoille periaatteessa oikeuden oleskella ja työskennellä toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä, joka kortin on myöntänyt, mutta oikeuden tosiasiallinen toteutuminen on pitkälti kiinni toisen jäsenvaltion harkintavallasta. Direktiivin mukaisten luvanmyöntämisedellytysten on täytyttävä myös toisessa jäsenvaltiossa, minkä lisäksi jäsenvaltiot voivat myös EU:n sisäisessä liikkuvuudessa soveltaa omia maahantulokiintiöitään. Käytännössä toiseen jäsenvaltioon siirtyminen ensimmäisen oleskelujäsenvaltion myöntämän kortin perusteella ei ole sen helpompaa kuin uuden kortin hakeminen toisesta jäsenvaltiosta. Hakemalla toista sinistä korttia suoraan toisesta jäsenvaltiosta hakija myös välttää enintään 18 kuukauden odotusajan ennen toiseen jäsenvaltioon siirtymistä.³⁰⁹

Koska direktiivin oikeudellinen vaikuttavuus ja lisäarvo on asetettu kyseenalaiseksi, sitä on jopa pidetty symbolisena toimenpiteenä, jonka tavoitteena on luoda unionista avoin ja vieraanvarainen kuva. Direktiivin arvo yksittäiselle maahanmuuttajalle ei ole välttämättä kovin suuri, jos jäsenvaltiot käyttävät implementoinnissaan kaikkia säädöksen mahdollistamia poikkeus- ja joustomahdollisuuksia sekä tämän ohella asettavat lupien määrää koskevat kiintiöt hyvin alhaisiksi.³¹⁰ Nämä skenaariot näyttävät komission direktiivin täytäntöönpanoa koskevan raportin perusteella ainakin osittain käyneen toteen.

³⁰⁶ Eisele 2013b, s. 23.

³⁰⁷ KOM(2014) 287, s. 11.

³⁰⁸ KOM(2007) 637, s. 3.

³⁰⁹ Eisele 2013b, s. 23, Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno-Lax 2012, s. 63 ja 68

³¹⁰ Eisele 2013b, s. 24, Hailbronner – Schmidt 2010, s. 708.

4.1.3 Lyhytaikaista työperäistä maahanmuuttoa koskevat direktiivit

Komission vuoden 2005 julkaiseman toimintaohjelman kaksi lyhytaikaista työperäistä maahanmuuttoa koskevaa sektoridirektiiviä saatiin hyväksytyksi vuoden 2014 alkupuoliskolla. Helmikuussa 2014 hyväksyttiin direktiivi maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten, eli kausityöntekijädirektiivi, ja direktiivi maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä, eli ICT-direktiivi³¹¹, saatiin hyväksytyksi toukokuussa 2014. Lainsäädäntöprosessia voidaan kuvailla pitkäksi, sillä molempien säädösten osalta komissio teki ehdotukset vuonna 2010.³¹²

Kausityöntekijädirektiivillä pyritään parantamaan kausityövoiman saatavuutta ja toisaalta turvaamaan kausityöntekijöiden oikeudet. Jäsenvaltioissa on pulaa työntekijöistä sektoreilla, joiden työvoimatarve painottuu vain osaan vuodesta, kuten maataloudessa, matkailussa ja rakennusteollisuudessa. Ongelmana on myös kausityöntekijöiden työehtodumppaus ja se, että kausityöntekijät joutuvat usein työskentelemään työturvallisuusnormistojen vastaisissa olosuhteissa. Kausityöntekijädirektiivillä pyritään myös luomaan laillisen maahanmuuton väylä, sillä selvitysten mukaan kausityöntekijöitä tarvitsevilla aloilla työskentelee paljon laittomasti jäsenvaltioiden alueella oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia.³¹³ Kausityöntekijädirektiivin mukaista maahanpääsyä voi kuitenkin hakea ainoastaan jäsenvaltioiden alueen ulkopuolelta.³¹⁴ Direktiivi ei siis luo laillisen maahanmuuton väylää niille kolmansien valtioiden kansalaisille, jotka jo oleskelevat laittomasti jäsenvaltion alueella. Tämä herätti jo neuvotteluprosessin aikana kritiikkiä, sillä kansalaisjärjestöjen ja parlamentin mielestä direktiivin olisi pitänyt ottaa ainakin tietyn siirtymäajan puitteissa huomioon myös sellaisten henkilöiden hakemukset, jotka oleskelevat hakemushetkellä laittomasti jäsenvaltion alueella.³¹⁵

Jäsenvaltioiden laadittava implementoinnin yhteydessä luettelo niistä toimialoista, joihin direktiiviä sovelletaan. Koska kausityöntekijöiden tarve riippuu jäsenvaltion taloudellisesta rakenteesta ja toimialoista, joustavuus on tässä suhteessa perusteltua.³¹⁶ Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi saattaa mitä tahansa alaa direktiivin piiriin, vaan työnteon tulee liittyä kau-

³¹¹ Lyhenne termistä *Intra-Corporate Transferee*.

³¹² Ks. kausityöntekijädirektiiviehdotus KOM(2010) 379 ja ICT-direktiiviehdotus KOM(2010) 378. Neuvottelujen venyminen johtui pääasiassa siitä, että kausityöntekijöiden koettiin joillain tahoilla johtavan jäsenvaltioiden kansalaisten aseman heikkenemiseen työmarkkinoilla. ICT-direktiivin neuvotteluissa hiersivät säännökset jäsenvaltioiden välisestä liikkuvuudesta. Ks. *Lazarowicz* 2014, s. 1.

³¹³ Ks. KOM(2010) 379, s. 2–3.

³¹⁴ Kausityöntekijädirektiivin 2 artiklan 1 kohta.

³¹⁵ *Kostakopoulou – Acosta Arcarazo – Munk* 2014, s. 141.

³¹⁶ *Lazarowicz* 2014, s. 2.

siluonteiseen toimintaan, jossa työvoimaa tarvitaan huomattavasti enemmän tiettyyn aikaan vuodesta.³¹⁷

Kausityöntekijädirektiivin mukaisen luvan enimmäisvoimassaoloaika on kansallisesta lainsäädännöstä riippuen viidestä yhdeksään kuukautta 12 kuukauden jaksolla. Yleensä kausityöhön oikeuttava lupa on voimassa yhtä pitkään kuin luvanmyöntämisen perusteena oleva työsuhte.³¹⁸ Jäsenvaltiot ovat kuitenkin velvollisia myöntämään lupaan yhden pidennyksen, kansallisen lainsäädännön mukaista luvan enimmäiskestoaikaa ylittämättä. Pidennys on myönnettävä riippumatta siitä, jatkaako kausityöntekijä työsopimustaan saman työnantajan kanssa vai siirtykö hän toisen työnantajan palvelukseen. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus pidentää kausityölupaa myös useammin kuin yhden kerran, kunhan 5–9 kuukauden enimmäisaikaa ei ylitetä.³¹⁹

Direktiivin yhtenä tavoitteena on edistää kiertomuuttoa kausityöntekijän alkuperävaltion ja jäsenvaltion välillä.³²⁰ Tämän vuoksi jäsenvaltioiden on helpotettava niiden kolmansien valtioiden kansalaisten maahan paluuta, jotka ovat olleet kausityöntekijöinä asianomaisessa jäsenvaltiossa viimeisen viiden vuoden aikana. Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi päästää tällaiset kausityöntekijät kevyemmän lupaprosessin piiriin tai asettaa tällaiset hakijat etusijalle hakumenettelyssä.³²¹ Koska kausityötekoon oikeuttava lupa on aina määräaikainen ja voimassa ainoastaan osan vuodesta, direktiivin mukainen oleskelu ei voi johtaa pitkään oleskelleen kolmannen valtion kansalaisen aseman saavuttamiseen.³²²

Kausityöntekijöiden oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun säädetään direktiivin 23 artiklassa. Yhdenvertaisen kohtelun alat on määritelty lähes samalla tavalla kuin yhdistelmäluPADirektiivissä, tosin kausityöntekijöiden yhdenvertainen kohtelu ei kata asumista. Direktiivissä on kuitenkin erikseen vaadittu jäsenvaltioita varmistamaan, että kausityöntekijät saavat asianmukaisen majoituksen kohtuullisin ehdoin.³²³ Kausityöntekijädirektiivi on poikkeuksellinen verrattuna tähän mennessä käsiteltyihin työperäistä maahanmuuttoa koskeviin direktiiveihin siinä, että direktiivin takaamia oikeuksia parannettiin komission alku-

³¹⁷ Kausityöntekijädirektiivin 2 artiklan 2 kohta ja 3 artiklan c kohta.

³¹⁸ Kausityöntekijädirektiivin 14 artiklan 1 kohta.

³¹⁹ Kausityöntekijädirektiivin 15 artiklan 1–4 kohdat.

³²⁰ Kausityöntekijädirektiivin johdanto-osan 34 kohta.

³²¹ Kausityöntekijädirektiivin 16 artikla.

³²² *Kostakopoulou – Acosta Arcarazo – Munk* 2014, s. 141. Ks. Pitkään oleskelleiden kolmansien valtioiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109 4 artikla, jossa edellytetään viiden vuoden *yhtäjaksoista* oleskelua jäsenvaltiossa.

³²³ Kausityöntekijädirektiivin 20 artikla.

peräisen säädösehdotuksen tasosta. Erityisen rankkaa kritiikkiä sai komission ehdotuksen kohta, jossa kausityöntekijöille olisi taattu yhdenvertainen kohtelu työehtojen alalla vain siinä määrin, kun niitä jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan sovelletaan kausityöntekijöihin.³²⁴ Yhdenvertaisen kohtelun rajoittamista pidettiin perusoikeuskirjan 15 artiklan 3 kohdan vastaisena, jossa Euroopan unionissa laillisesti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille taataan yhdenvertaiset työolot EU-kansalaisten kanssa.³²⁵ Lopullisessa direktiivissä yhdenvertaisen kohtelun ulottuvuus työehtojen osalta on kuitenkin sama kuin yhdistelmälapadirektiivissä.

Toisen lyhytaikaista työperäistä maahanmuuttoa koskevan säädöksen, ICT-direktiivin tarkoituksena on vastata nykyaikana yhä tavallisempaan ilmiöön, jossa yrityksen johtohenkilöt tai asiantuntijat siirtyvät lyhytaikaisille komennuksille yrityksen toisiin toimipaikkoihin. Komission ehdotuksessa nähdään ongelmana, että useassa jäsenvaltiossa yritysten sisäisiä siirtoja koskevia menettelyjä ei ole tai ne ovat monimutkaisia. Lisäksi järjestelmät eroavat suuresti maahanpääsyn edellytysten ja perheoikeuksien osalta.³²⁶ Jäsenvaltioiden järjestelmien välisten erojen nähdään heikentävät yritysten toimintamahdollisuuksia Euroopassa. Sisäisten siirtojen helpottamisen ja yhtenäistämisen tarkoituksena on erityisosaajadirektiivin tavoin saada unionin alueelle pätevää työvoimaa ja parantaa siten unionin kilpailukykyä.³²⁷ Yrityksen sisäisellä siirrolla tarkoitetaan direktiivissä kolmannen maan kansalaisen tilapäistä siirtoa jäsenvaltion ulkopuolelle sijoittautuneesta yrityksestä, johon kyseinen henkilö on työsopimussuhteessa, samaan yritysryhmään kuuluvaan yksikköön, joka sijaitsee jäsenvaltion alueella.³²⁸ Direktiivin soveltamisala kattaa ainoastaan johtajat, asiantuntijat ja työsuhteiset harjoittelijat.³²⁹

Mikäli hakija täyttää luvanmyöntämisen edellytykset, jäsenvaltio myöntää työntekijälle direktiivin mukaisen sisäisen siirron saaneen työntekijän luvan, joka on voimassa vähintään vuoden, tai lyhyemmän ajan mikäli siirto kestää tätä lyhyemmän jakson. Luvan kestoa voidaan jatkaa enintään kolmeen vuoteen.³³⁰ Lupa antaa haltijalleen oikeuden oleskella sen myöntäneen jäsenvaltion alueella, tehdä luvan perusteella sallittua työtä luvan myöntäneen jäsenvaltion alueella, sekä siirtyä työskentelemään saman yritysryhmän sisällä toiseen jä-

³²⁴ Ks. KOM(2010) 379, ehdotuksen 16 artikla.

³²⁵ *Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno-Lax* 2012, s. 181.

³²⁶ KOM(2010) 378, s. 3.

³²⁷ *Lazarowicz* 2013, s. 1.

³²⁸ ICT-direktiivin 3 artiklan b kohta.

³²⁹ Ks. näiden määritelmistä ICT-direktiivin 3 artiklan e–g kohdat.

³³⁰ ICT-direktiivin 13 artiklan 2 kohta.

senvaltioon direktiivin asettamissa puitteissa.³³¹ Koska luvan enimmäiskesto on rajattu kolmeen vuoteen, ICT-direktiivi ei luo väylää pitkään oleskelleen kolmannen valtion kansalaisen aseman saamiseen, ellei jäsenvaltio myönnä työntekijälle oleskelulupaa jollain muulla perusteella.³³²

Sisäisen siirron saaneella työntekijällä on vastaanottavassa jäsenvaltiossa oikeus yhdenvertaiseen kohteluun jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa samalla tavalla kuin yhdistelmä-lupadirektiivin soveltamisalaan kuuluvilla henkilöillä, lukuun ottamatta asunnon saamiseen liittyviä menettelyjä ja työvoimatoimistojen tarjoamia palveluja. Myönnettävien työehtojen osalta ICT-direktiivissä viitataan niihin työehtoihin, jotka lähetetyille työntekijöille on unionin alueella myönnettävä lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 96/71/EY³³³ soveltamisalaan kuuluville henkilöille. ICT-direktiivissä ei siis viitata vastaanottavan jäsenvaltion omien kansalaisten nauttimiin työehtoihin.³³⁴ Sisäisen siirron saaneet työntekijät nauttivat suotuisemmista säännöistä verrattuna yleiseen perheen yhdistämisdirektiiviin. Poikkeuksista mainittakoon, että perheen yhdistämisen edellytykseksi ei voida asettaa tiettyä vähimmäisoleskeluaikaa jäsenvaltiossa, lisäksi perheenjäsenillään on heti maahan päästyään oikeus palkkatyön tekemiseen ja itsenäiseen ammatinharjoittamiseen.³³⁵

ICT-direktiivin osalta lopullisessa direktiivissä on pystytty vastaamaan osaan niistä säätämismisvaiheesta esiin nousseista seikoista, jotka komission direktiiviehdotuksessa koettiin ongelmallisiksi. Direktiiviehdotuksessa sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden perheenjäsenten olisi tullut jäsenvaltioon saapuessaan odottaa perheen yhdistämisdirektiivin sallima, kansallisen lainsäädännön mukainen odotusaika ennen taloudellisen toiminnan aloittamista.³³⁶ Koska yritysten sisäiset siirrot eivät luonteensa mukaisesti ole pitkäaikaisia, tämä olisi voinut käytännössä johtaa siihen, että perheenjäsenten mahdollisuudet palkkatyöhön tai itsenäiseen ammatinharjoittamiseen olisivat olemattomat.³³⁷ Kritiikkiä tosin on

³³¹ ICT-direktiivin 17, 20–22 artiklat. Lyhytaikainen oleskelu toisessa jäsenvaltiossa on sallittua ensimmäisen jäsenvaltion myöntämällä luvalla. Mikäli oleskelu toisessa jäsenvaltiossa kestää yli 90 päivää 180 päivän jaksolla, direktiivin mukaista lupaa on haettava uudestaan siitä jäsenvaltiosta, jonka alueelle henkilö siirtyy.

³³² Ks. *Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno-Lax* 2012, s. 102.

³³³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY, annettu 16.12.1996, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon, EYVL L 18, 21.1.1997, s. 1–6.

³³⁴ ICT-direktiivin 18 artikla. Työehtoja koskeva artikla oli direktiivineuvottelujen yksi suurista erimielisyyksistä. Euroopan parlamentti olisi halunnut myöntää sisäisen siirron saaneille työntekijöille samat työehdot jäsenvaltioiden kansalaisten kanssa. Ks. *Lazarowicz* 2013, s. 3.

³³⁵ Ks. näistä ja muista poikkeuksista ICT-direktiivin 19 artikla.

³³⁶ Ks. Direktiiviehdotuksen KOM(2010) 378 15 artikla, jossa ei ollut poikkeussäännöstä direktiivin 2003/86 14 artiklan 2 kohdasta.

³³⁷ Ks. *Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno-Lax* 2012, s. 108.

herättänyt direktiivin takaamien työehtojen taso. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn näkemyksen mukaan tämä yhdenvertaista kohtelua työehtojen osalta koskeva säännös on perusoikeuskirjan 15 artiklan 3 kohdan vastainen.³³⁸

4.1.4 Yhteenvetoa direktiiveistä

Kaikki työperäistä maahanmuuttoa koskevat direktiivit sisältävät yhteisiä piirteitä: jäsenvaltioilla on edelleen suvereeni oikeus päättää kuinka paljon ne päästävät alueelleen työperäisiä maahanmuuttajia kolmansista maista.³³⁹ Tämä on myös linjassa perussopimuksen kanssa, SEUT 79 artiklan 5 kohdan perusteella tästä päättäminen kuuluu edelleen jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Lisäksi maahanpääsyä sääntelevät sektoridirektiivit antavat mahdollisuuden työmarkkinatesteihin ja EU-kansalaisten etuuskohteluun, jolloin jäsenvaltion omilla kansalaisilla, muiden jäsenvaltioiden kansalaisilla ja maassa jo oleskelevilla kolmansien valtioiden kansalaisilla on etuoikeus lupahakemuksen perusteena olevan työn saamiseen.³⁴⁰ Direktiiveillä ei ole avattu jäsenvaltioiden rajoja hallitsemattoman maahantulon tulvalle, vaan luvan saamisen edellytyksenä on työsopimus tai sitova työtarjous. Siten niihin perustuva maahanmuutto on puhtaasti kysyntälähtöistä.³⁴¹ On perusteltua, että jäsenvaltioilla on edelleen vahva päätösvalta siihen, minkälaisia ja kuinka paljon työperäisiä maahanmuuttajia vastaanotetaan. Jäsenvaltioiden työmarkkina- ja taloustilanteet vaihtelevat merkittävästi, jolloin joustava maahanmuuttopolitiikka on järkevää. Direktiiveillä tavoiteltu positiivinen vaikutus EU:n talouteen uhkaa kuitenkin jäädä olemattomaksi, mikäli jäsenvaltiot poliittisista syistä asettavat maahantulokiintiöt ja maahantulon ehdot liian tiukoiksi.

Työperäistä maahanmuuttoa koskevat direktiivit on oikeuskirjallisuudessa otettu melko kriittisesti vastaan. Direktiivien harmonisointivaikutus on nähty erittäin vähäisenä säädöksiin kirjattujen lukuisten poikkeuksien ja jäsenvaltioille jätetyn suuren liikkumavaran takia. Toisaalta koko sektorikohtainen lähestymistapa työperäiseen maahanmuuttoon on asetettu kyseenalaiseksi: lainsäädäntöstrategian seurauksena on monimutkainen ja epätasa-arvoinen

³³⁸ Ks. tästä ja sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden ja lähetettyjen työntekijöiden asemien vertailusta *Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno-Lax* 2012, s. 108–110.

³³⁹ Yhdistelmälapadirektiivin 1 artikla, erityisosaajadirektiivin 6 artikla, kausityöntekijädirektiivin 7 artikla, ICT-direktiivin 6 artikla.

³⁴⁰ Ks. erityisosaajadirektiivin 8 artiklan 2 kohta, kausityöntekijädirektiivin 8 artiklan 3 kohta, sisäisissä siirroissa asia on toisin, koska sisäisessä siirrossa halutaan siirtää tilapäisesti tietyn työntekijän tietotaito yrityksen toisen yksikön käyttöön, siksi työmarkkinatestiä ei tulisi vaatia. Ks. ICT-direktiivin johdanto-osan 21 kohta.

³⁴¹ Ks. erityisosaajadirektiivin 5 artiklan 1 kohdan a alakohta, kausityöntekijädirektiivin 5 artiklan 1 kohdan a alakohta, ICT-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan c alakohta.

säädöskokonaisuus. Perusteltua kritiikkiä herättää mielestäni se, miten EU:n sekundaarilainsäädännössä on luotu kehys jäsenvaltioiden alueella oleskelevien ja työskentelevien maahanmuuttajien erilaiselle kohtelulle. Yhdistelmälapadirektiivillä on perustettu yhtäläiset oikeudet periaatteessa kaikille kolmansista maista tuleville työntekijöille, tästä huolimatta erityisosaajat ovat tätä perustasoa paremmassa ja kausityöntekijät huonommassa asemassa. Erityisosaajadirektiivissä jäsenvaltioille jätetty harkintavalta yhdenvertaisen kohtelun rajaamisessa on yhdistelmälapadirektiivin verrattuna pienempi, tämän ohella erityisosaajilla on merkittäviä poikkeuksia edukseen perheen yhdistämisessä ja pitkään oleskelleen henkilön aseman saamisessa.³⁴² Toisaalta taas kausityöntekijät on rajattu perheen yhdistämisoikeuden ja oleskelun vakinaistamisen ulkopuolelle, lisäksi heidän oikeus yhdenvertaiseen kohteluun jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa on yhdistelmälapadirektiiviä rajoitetumpi, eikä heillä ole oikeutta jäsenvaltioiden väliseen liikkuvuuteen, kuten ICT-direktiivin perusteella maahan tulleilla yrityksen sisällä siirtyvillä työntekijöillä.³⁴³

Eroavaisuudet kolmansista maista tulevien työntekijöiden kohtelussa ovat seurausta sektori-kohtaisesta lähestymistavasta työperäiseen maahanmuuttoon ja se on käytännössä johtanut hierarkkiseen, erottelavaan ja vaikeaselkoiseen lainsäädäntökokonaisuuteen. Kysymyksiä ja huolia onkin herännyt siitä, toteutuvatko syrjimättömyyden ja oikeusvarmuuden periaatteet EU:n työperäistä maahanmuuttoa koskevassa sekundaarioikeudessa.³⁴⁴ Komissio on pyrkinyt lainsäädännöllä yhtenäistämään kolmansien maiden kansalaisten kohtelua riippumatta heidän kansalaisuudestaan tai muista henkilöön liittyvistä syistä ja siten vähentämään kolmansista maista tulevien työntekijöiden kohtelun ja oikeuksien erilaisuutta.³⁴⁵ Direktiiveillä saavutettu lopputulos vaikuttaa tässä suhteessa hämmäntävältä ja ristiriitaiselta: EU:ssa on nyt taattu eräänlainen oikeuksien minimitaso kaikille työntekijöille, mutta toisaalta lainsäädännöllä on luotu uusia erotteluperusteita ja paremmat oikeudet koulutetuille ja päteville työntekijöille. Tästä on osoituksena erityisosaajille ja yrityksen sisällä siirtyville taatut etuoikeudet perheen yhdistämisessä ja jäsenvaltioiden välisessä liikkuvuudessa. Sekundaarilainsäädännöllä perustettujen oikeuksien erilaisuuden voidaan nähdä

³⁴² Erityisosaajadirektiivin 15 ja 16 artikla.

³⁴³ Ks. *Kostakopoulou – Acosta Arcarazo – Munk* 2014, s. 142 ja Hyväksytty direktiiviehdotus on kuitenkin jossain määrin parempi kuin alkuperäinen ehdotus, jota kritisoitiin perusoikeuskirjan 15 artiklan 3 kohdan vastaiseksi, sillä ehdotuksessa ei myönnetty kausityöntekijöille kaikilta osin yhdenvertaisia työoloja unionin kansalaisten kanssa. Ks. *Peers* 2012, s. 181.

³⁴⁴ Ks. *Carrera – Faure Atger – Guild – Kostakopoulou* 2011, s. 4.

³⁴⁵ Ks. esim. yhdistelmälapadirektiivin vaikutusten arvio SEC(2007) 1408, s. 8, jossa nostetaan esille ongelma kolmansista maista tulevien oikeusasemien erilaisuudesta (*rights gap*), joka on seurausta EU:n ulkosopimuksesta ja kansallisten järjestelmien eroista.

viestittävän omalla tavallaan sitä, että koulutettu ja hyvin toimeentuleva työvoima on EU:n ja jäsenvaltioiden silmissä erityisen toivottua ja arvostettua.³⁴⁶

4.1.5 Työperäistä maahanmuuttoa koskevien direktiivien tulkinta

Koska unionin tuomioistuimen toimivalta oli ennen Lissabonin sopimusta rajoitettu vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen asioissa, maahanmuuttoa koskevan sekundaarilainsäädännön tulkinnasta ei vielä ole kertynyt samanlaista mittavaa oikeuskäytäntöä kuin assosiaatiosopimuksista. Tuomioistuimen toimivaltuuksien rajoitukset ovat nyt historiaa, joten oikeuskäytännön määrän voidaan olettaa kasvavan lähitulevaisuudessa.³⁴⁷ Vaikka tuomioistuin ei ole vielä antanut ratkaisuja työperäistä maahanmuuttoa koskevan sekundaarilainsäädännön tulkinnasta, viitteitä tuomioistuimen mahdollisista tulkinnallisista lähtökohdista voidaan hakea oikeuskäytännöstä, jota on jo kertynyt ensimmäisistä laillista maahanmuuttoa koskevista direktiiveistä.

Ennen ensimmäisiä EU-tuomioistuimen ratkaisuja laillista maahanmuuttoa koskevien direktiivien tulkinnasta, säädösten vaikutuksista kolmansien valtioiden kansalaisten asemaan esitettiin oikeuskirjallisuudessa hyvin erilaisia mielipiteitä. Restriktiivisemmän näkemyksen mukaan kolmansien valtioiden kansalaisten ovat oikeudellisesti erilaisessa asemassa kuin EU-kansalaiset, minkä vuoksi myös näitä kahta eri henkilökategoriaa koskevia oikeusnormeja on tulkittava eri tavalla. Tämä perustuu siihen, että kolmansien valtioiden kansalaisten maahanmuuttoa koskevalla unionin lainsäädännöllä perustetaan *tarkoin rajattuja oikeuksia*, kun taas unionin kansalaisten oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ja yhdenvertaiseen kohteluun toisissa jäsenvaltioissa on jo primaarioikeudessa ilmaistu EU-kansalaisten *perustavaa laatua oleva oikeus*, joka oikeuttaa myös tähän primaarioikeuteen liittyvän sekundaarioikeuden tehokkuusperiaatteen mukaisen tulkinnan ja oikeuteen tehtyjen rajoitusten suppean tulkinnan.³⁴⁸

Toisen näkemyksen mukaan tulkinnassa tulee ottaa huomioon kolmansien maiden kansalaisten oikeusasemaa koskevan unionin sekundaarilainsäädännön oikeusperustan SEUT 79 artiklan sanamuoto ja tavoite. Tämän vuoksi on korostettava sitä, että unionille on annettu toimivalta säätää ”jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten *oikeuksista*, mukaan lukien edellytyksistä, jotka koskevat liikkumis- ja oleskelu-

³⁴⁶ Ks. Eisele 2013a, s. 370, Pascoau – McLoughlin 2012, s. 4, Bell 2011, s. 622.

³⁴⁷ Peers 2014, s. 26, de Bruycker 2010, s. 139.

³⁴⁸ Hailbronner 2010, s. 23–24.

vapautta muissa jäsenvaltioissa” (kursivointi lisätty).³⁴⁹ Lisäksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä koskevissa toimintaohjelmissa on johdonmukaisesti korostettu, että unionin maahanmuuttopolitiikan tavoitteena tulee olla jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskelevien *kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu ja kolmansien maiden kansalaisten oikeusasemaa tulisi lähentää vastaamaan jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusasemaa*.³⁵⁰ Vaikka kolmansien maiden kansalaiset eivät ole samassa asemassa EU-kansalaisten kanssa, edellä mainitut perusteet oikeuttavat tulkitsemaan EU:n maahanmuuttolainsäädäntöä samojen tulkintaperiaatteiden valossa EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden ja siihen liittyvien oikeuksien kanssa. Toisin sanoen kolmansien valtioiden kansalaisille myönnettyjä oikeuksia tulee tulkita niiden tehokkaan toteutumisen turvaavalla tavalla, samoin oikeuksiin tehtäviä rajoituksia on tulkittava suppeasti.³⁵¹

Viimeksi mainittu tulkintatapa, kolmansien valtioiden kansalaisten oikeuksien korostaminen ja oikeuksien ulottuvuuden tulkinta analogisesti EU-kansalaisten oikeuksia koskevassa oikeuskäytännössä syntyneiden periaatteiden kanssa, tuo mieleen EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön, jossa ulkosopimuksiin perustuvia työntekijöiden oikeuksia on tulkittu juuri näiden lähtökotien mukaisesti. Assosiaatiosopimusten tulkinnassa EU-tuomioistuin on johdonmukaisesti hylännyt jäsenvaltioiden väitteet siitä, että erot perussopimusten ja assosiaatiosopimusten tavoitteissa estäisivät työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien tulkintaperiaatteiden ulottamisen koskemaan assosiaatiovaltion kansalaisia, vaikka työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttaminen ei olisi edes sopimuksen tulevaisuuden tavoitteena.³⁵² Tämän oikeuskäytännön valossa vaikuttaisi oletettavammalta, että tuomioistuin tulkitsee kolmansista valtioista tulevien työntekijöiden oikeuksia linjassa assosiaatiosopimuksia koskevan oikeuskäytännön kanssa.

Vaikka direktiiveillä ei toteutetakaan sisämarkkinoiden tavoin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, mikään ei kuitenkaan estä tulkitsemaasta kolmansista maista tulevien työntekijöille myönnettyjä oikeuksia analogisesti sisämarkkinaoikeudessa syntyneiden tulkintaperiaatteiden kanssa. Tämä vaikuttaa perustellulta ottaen huomioon, että direktiivit on osaltaan

³⁴⁹ SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohta.

³⁵⁰ Ks. Tampereen huippukokouksen loppupäätelmät, 15. ja 16.10.1999, kohdat 18 ja 21 sekä Tukholman ohjelman kappale 6.1.4.

³⁵¹ Tätä näkemystä edustaa teos *Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno-Lax* 2012, ks. erityisesti s. 26.

³⁵² Se, että ulkosopimuksella ei toteuteta tai edes tavoitella työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamista ei estä sopimusmääräysten tulkintaa samojen periaatteiden valossa perussopimusten kanssa: ks. esim. asia C-162/00 *Pokrzeptowicz-Meyer*, kohdat 40–42. Tätä ei estä edes se, että sovellettavalla sopimuksella ei perusteta assosiaatiota: asia C-265/03 *Simutenkov*, kohta 36.

säädetty Tampereen päätelmien ja myöhempien politiikkaohjelmien toteuttamiseksi, joissa tavoitteeksi on asetettu kolmansien maiden kansalaisten ja EU-kansalaisten oikeusasemien lähentäminen. Direktiivien tulkinta assosiaatiosopimusten tavoin, eli ulottamalla työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat periaatteet koskemaan myös direktiivien soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä ei merkitsi sitä, että kolmansien valtioiden kansalaiset rinnastettaisiin kaikilta osin EU-kansalaisiin. Kuten *Ziebell* -ratkaisussa EU-tuomioistuin torjui taloudellisesta toiminnasta riippumattoman EU-kansalaisuutta koskevan sekundaarinormiston ulottamisen koskemaan Turkin kansalaisia, samalla tavalla direktiivien kohdalla voitaisiin todeta, että kolmansien valtioiden kansalaiset nauttivat EU-kansalaisia vastaavista oikeuksista vain siinä määrin, kun kyse on heidän asemastaan työntekijöinä.

4.2 Euroopan unionin tuomioistuimen tulkintakannanotot

Kolmansista maista tulevien työntekijöiden sekundaarinormistoon perustuvien oikeuksien tulkinta analogisesti EU-kansalaisten oikeusasemaa määrittävien periaatteiden kanssa saa tukea myös EU-tuomioistuimen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen lainsäädäntöä koskevasta oikeuskäytännöstä.³⁵³ Laillisen maahanmuuton alalla oikeuskäytäntöä on jo kertynyt ensimmäisistä kolmansien maiden asemaa koskevista direktiiveistä, jotka koskevat perheen yhdistämistä ja pitkään oleskelleiden kolmansien valtioiden kansalaisten asemaa. EU-tuomioistuin on ratkaisuissaan korostanut sekundaarilainsäädännöllä perustettujen oikeuksien tehokkaan toteutumisen merkitystä ja oikeuksiin tehtyjen rajoitusten suppeaa tulkintaa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Lisäksi tuomioistuin on tulkinnut direktiivejä analogisesti EU-kansalaisten oikeusasemaan liittyvien käsitteiden ja oikeuksien kanssa.³⁵⁴

4.2.1 Kolmansien valtioiden kansalaisten oikeus perheen yhdistämiseen

Tapauksessa *Chakroun* tuomioistuin teki ensimmäistä kertaa eksplisiittisen rinnastuksen unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä, sekä EU:n yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa toteuttavassa sekundaarioikeudessa turvattujen kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien välillä.³⁵⁵ Kyseisessä ratkaisussa unionin tuomioistuin tulkitsi perheen yhdistämisdirektiiviin 2003/86 perustuvaa kolmansien valtioiden kansalaisten oikeutta perheen yhdistämiseen viitaten aikaisempaan oikeuskäytäntöönsä koskien EU-kansalaisten perheen yhdistämistä. Tapauksessa oli yhtäältä kyse siitä, onko perheen yhdistämisdirektiivissä

³⁵³ *Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno-Lax* 2012, s. 26.

³⁵⁴ *Wiesbrock* 2012, s. 84, *Hardy* 2012, s. 444–446.

³⁵⁵ *Wiesbrock* 2012, s. 85.

tarkoitettua perheenyhdistämisen käsitettä tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa tehdään ero perheenyhdistämisen edellytysten osalta varsinaisen perheenyhdistämisen ja perheenmuodostuksen välillä. Varsinaisessa perheenyhdistämisessä perhesuhde on muodostunut ennen perheenyhdistäjän saapumista vastaanottavan jäsenvaltion alueelle, perheenmuodostuksesta taas on kyse silloin, kun perhesuhde on muodostunut vasta jäsenvaltion alueelle saapumisen jälkeen. Riidanalaisessa kansallisessa lainsäädännössä tehtiin ero perheenyhdistämisen ja -muodostamisen välillä siten, että perheenmuodostamisen kohdalla edellytettiin korkeampaa vähimmäistulotasoa kuin varsinaisessa perheenyhdistämisessä.³⁵⁶

Perheenyhdistämisdirektiivin 2 artiklan d alakohdan mukaan perheenyhdistämisellä tarkoitetaan jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien perheenjäsenten maahantuloa ja oleskelua jäsenvaltioissa riippumatta siitä, ovatko perhesuhteet muodostuneet jo ennen perheenkokoajan maahantuloa vai vasta sen jälkeen. Siksi jo direktiivin sanamuoto edellyttää samojen edellytysten soveltamista sekä kansallisen lainsäädännön mukaiseen perheenyhdistämiseen että perheenmuodostamiseen.³⁵⁷ Tämän ohella tuomioistuin korosti, että direktiivin säännöksiä ei pidä tulkita suppeasti, vaan niiden tehokkaan vaikutuksen turvaavalla tavalla. EU-tuomioistuin viittasi tässä suhteessa EU-kansalaisten perheenyhdistämisen edellytyksiä koskeneeseen tapaukseen *Metock*, jossa vastaava erottelu perheenyhdistämisen ja -muodostamisen välillä katsottiin direktiivin 2004/38 vastaiseksi.³⁵⁸ Ulottamalla *Metock* -tuomiossa käyttämänsä argumentaation koskemaan perheenyhdistämisdirektiivin mukaista perheenyhdistämistä, tuomioistuin samalla totesi perheenyhdistämisen olevan sekä EU-kansalaisten että kolmansien valtioiden kansalaisten osalta ulottuvuudeltaan samanlainen: molempien henkilöryhmien kohdalla oikeus kattaa sekä perheenyhdistämisen että -muodostamisen, eivätkä jäsenvaltiot saa kansallisessa lainsäädännössä tehdä erottelua näiden tilanteiden välillä.³⁵⁹

Chakroun -tapauksessa oli kyse perheenyhdistämisen ja -muodostuksen välillä tehtävän eron oikeutuksen ohella myös siitä, millä tavalla direktiivin asettamia perheenyhdistämisen materiaalisia edellytyksiä tulee tulkita. Perheenyhdistämisdirektiivi sallii sen, että jäsenvaltiot edellyttävät perheenyhdistämishakemuksen hyväksymisen ehtona, että perheenkoko-

³⁵⁶ Asia C-578/08 *Chakroun* [2010] ECR I-1839, kohta 51.

³⁵⁷ Asia C-578/08 *Chakroun* kohdat 59 ja 61.

³⁵⁸ Asia C-578/08 *Chakroun*, kohta 65, jossa tuomioistuin viittaa asian C-127/08 *Metock* [2008] ECR I-6241 kohtaan 93, jossa tuomioistuin totesi vastaavan perheenyhdistämisen ja perheenmuodostamisen välillä tehtävän erottelun olevan direktiiviin 2004/38 perustuvan EU-kansalaisten perheenyhdistämisoikeuden vastaista.

³⁵⁹ *Wiesbrock* 2010b, s. 473.

ajalla on muun muassa vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään.³⁶⁰ Tapauksessa oli tämän vaatimuksen osalta kyse siitä, millaisen tulotason jäsenvaltiot voivat asettaa sen edellytykseksi, että riittävien tulojen ja varojen edellytyksen voitaisiin katsoa täyttyvän.

Tuomioistuimien korosti, että jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmän käsite on unionin oikeuden itsenäinen käsite, jolla on kansallisista määritelmistä riippumaton sisältö. Tuomioistuimen mukaan sosiaalihuollolla tarkoitetaan direktiivin järjestelmässä samaa asiaa kuin EU-kansalaisten vapaasta liikkuvuudesta annetussa lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä. Niinpä sosiaalihuollolla tarkoitetaan jäsenvaltion perheenkokoajalle myöntämää tukea tilanteessa, jossa hänellä ei ole sellaisia vakaita ja säännöllisiä tuloja ja varoja, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon. Mikäli perheenkokoajalla ei ole riittäviä varoja perheen ylläpitoon, tämä saattaa johtaa siihen, että perheenkokoajasta ja hänen perheenjäsenistään tulee oleskelunsa aikana rasite vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuollolle.³⁶¹

Tuomioistuimen mukaan perheen yhdistämisen salliminen on direktiivin pääsääntö ja sen rajoituksia on tulkittava suppeasti. Jäsenvaltiot eivät saa käyttää niille annettua harkintavaltaa direktiivin tavoitteena olevan perheen yhdistämisen edistämisen ja direktiivin tehokkaan vaikutuksen kannalta kielteisellä tavalla. Tähän velvoittaa myös perusoikeusmyönteinen direktiivin tulkinta, sillä direktiivin säännöksiä on tulkittava Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja perusoikeuskirjassa turvattun perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden valossa.³⁶² Perheen yhdistämisessä on myös otettava huomioon perusoikeuskirjan 24 artiklan mukaisesti lapsen etu ja tarve ylläpitää suhteita ja suoria henkilökohtaisia yhteyksiä kumpaankin vanhempaan säännöllisesti.³⁶³

Vaikka perheen yhdistämisdirektiivissä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus ottaa vakaiden ja säännöllisten tulojen ja varojen arvioinnissa huomioon kansallisesti määritettyjen vähimmäispalkkojen ja -eläkkeiden taso, tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan saanut käyttää siten, että ne jättäisivät suoraan tutkimatta sellaisten perheenkokoajien tekemät hakemuk-

³⁶⁰ Direktiivin 2003/86 7 artiklan 1 kohdan c alakohta.

³⁶¹ C-578/08 *Chakroun*, kohdat 45 ja 46, sosiaalihuollon käsitteen määritelmän osalta tuomioistuin viittaa EU-kansalaisen oikeusasemaa koskeneeseen tapaukseen C-291/05 *Eind* [2007] ECR I-10719, kohta 29.

³⁶² C-578/08 *Chakroun*, kohdat 43 ja 44. Ks. myös yhdistetyt asiat C-356–357/11 *O., S. ja L.*, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, tuomio 6.12.2012, kohta 74.

³⁶³ Yhdistetyt asiat C-356–357/11 *O., S ja L*, kohta 76.

set, jotka eivät täytä kansallisia vähimmäistulotasoja. Perheenyhdistämisen edistäminen ja direktiivin tehokas vaikutus edellyttävät, että perheenyhdistämishakemuksen käsittelyssä otetaan huomioon kunkin hakijan yksilölliset olosuhteet.³⁶⁴

Chakroun -tapauksesta ilmenee, että kolmansien valtioiden kansalaisten oikeutta perheenyhdistämiseen tulee tulkita ainakin jossain määrin analogisesti EU-kansalaisten oleskelu- ja liikkumisvapaudesta jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38 asettamien perheenyhdistämisen edellytysten kanssa. Direktiivissä 2004/38 perheenyhdistämisen edellytykseksi asetetaan se, että unionin kansalaisilla on ”riittävät varat”³⁶⁵ kun taas kolmansien maiden kansalaisilta voidaan edellyttää perheenyhdistämisen edellytyksenä, että heillä on ”vakaat ja säännölliset tulot ja varat”³⁶⁶. Tapauksesta ei ole luettavissa suoraan, että direktiivien resurssiedellytystä on luettava kaikilta osin samalla tavalla. Teleologisesti tulkiten tuomioistuimen argumentaatio voidaan ymmärtää niin, että vaatimukset on ymmärrettävä identtisesti. Molemmissa direktiiveissä vaatimuksella pyritään turvaamaan jäsenvaltion sosiaalijärjestelmän kestävyys, joka on unionin lainsäätäjän tunnustama oikeutettu intressi. Sen vuoksi resurssivaatimus turvaa sekä EU-kansalaisten että kolmansien valtioiden kansalaisten kohdalla samaa päämäärää. Suhteellisuusperiaate edellyttää sekä EU-kansalaisten että kolmansien valtioiden kansalaisten kohdalla, että jäsenvaltiot rajoittavat oikeutta perheenyhdistämiseen tämän oikeutetun intressin perusteella ainoastaan silloin kun se on välttämätöntä ja silloinkin vain tavalla, joka ei mene pidemmälle kuin intressin turvaamiseksi on tarpeen.³⁶⁷

4.2.2 Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asema

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden asemasta annetun direktiivin 2003/109 mukaan jäsenvaltioiden on kohdeltava pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia yhdenvertaisesti sosiaaliturvan, sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun aloilla, sellaisina kuin ne on määritelty kansallisessa lainsäädännössä. Direktiivi antaa myös mahdollisuuden rajata yhdenvertaisen kohtelun perusetuuksiin.³⁶⁸ Tapauksessa *Kamberaj* Italiassa 15 vuotta asunut Albanian kansalaisen asumistukea koskeva hakemus hylättiin, koska maakuntalain mukainen kolmansien valtioiden kansalaisten asumistukeen käytettävä määräraha oli käytetty loppuun. Päätöksen haettiin muutosta sillä perusteella, että maakuntalaissa tehtiin direktii-

³⁶⁴ C-578/08 *Chakroun*, kohdat 47–48. Hakemuskohtaista arviointia edellytti myös perheenyhdistämisdirektiivin 17 artikla.

³⁶⁵ Direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohta

³⁶⁶ Perheenyhdistämisdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohta

³⁶⁷ Ks. *Wiesbrock* 2010b, s. 474–475.

³⁶⁸ Direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohta ja 4 kohta.

vin 2003/109 vastainen erottelu kolmansien maiden kansalaisten ja EU-kansalaisten välillä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten ja EU-kansalaisten välillä.³⁶⁹

Koska direktiivissä viitataan kansalliseen lainsäädäntöön, unionin tuomioistuin ei voinut tapauksessa *Kamberaj* todeta suoraan, kuuluiko tapauksen kohteena ollut riidanalainen sosiaalietuus jollekin yhdenvertaisen kohtelun kattamalle alalle.³⁷⁰ Tässä suhteessa direktiivi 2003/109 eroaa perheen yhdistämisdirektiivistä, jossa käytetylle sosiaalihuollon käsitteelle EU-tuomioistuin antoi kansallisesta oikeudesta riippumattoman määritelmän *Chakroun* -tuomiossa.³⁷¹ Jäsenvaltioiden harkintavalta on kuitenkin rajallinen: niiden on otettava käsitteen määrittelyssä huomioon direktiivillä tavoiteltu päämäärä ja perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti EU:n perusoikeuskirjasta johtuvat velvoitteet. Siksi jäsenvaltioiden on otettava artiklan soveltamisalaa määrittäessään huomioon direktiivin tavoite, kolmansien valtioiden kansalaisten kotouttaminen ja heidän yhdenvertainen kohtelu jäsenvaltioiden kansalaisten kanssa. Näiden tavoitteiden tehokas toteutuminen on otettava huomioon direktiivin implementoinnissa, vaikka direktiivin säännöksessä viitattaisiinkin kansalliseen oikeuteen.³⁷² Jäsenvaltioiden harkintavaltaa rajoittaa myös perusoikeuskirjan 34 artiklan 3 kohdassa mainittu periaate, jonka mukaan unionin oikeutta sovellettaessa jäsenvaltiot ja unionin tunnustavat oikeuden toimeentuloturvaan ja asumisen tukeen tarkoituksena turvata ihmisarvoinen elämä jokaiselle, jolla ei ole riittävästi varoja.³⁷³

Vaikka jäsenvaltiot voivat rajoittaa yhdenvertaisen kohtelun koskemaan vain perusetuuksia, on otettava huomioon direktiivillä perustetun järjestelmän pääsääntö, joka on pitkään oleskelleiden kolmansien valtioiden kansalaisten yhdenvertainen kohtelu jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa. Siksi myös direktiivin sallimia poikkeuksia tästä pääsäännöstä on tulkittava suppeasti.³⁷⁴ Myös perusetuuksien käsitteen sisältöä ja ulottuvuutta määriteltäessä on otettava huomioon direktiivin tavoitteet ja perusoikeuskirjan 34 artikla. Siksi perusetuuksien on katsottava käsittävän ainakin ne kansallisen lainsäädännön mukaiset etuudet,

³⁶⁹ Asia C-571/10 *Kamberaj*, tuomio 24.4.2012, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, kohdat 31–34.

³⁷⁰ Asia C-571/10 *Kamberaj*, kohta 81. Silloin, kun unionin lainsäädännössä viitataan nimenomaisesti kansalliseen lainsäädäntöön käsitteiden merkityksen lähteenä, unionin tuomioistuin ei voi vahvistaa käsitteille unionin oikeuteen perustuvaa itsenäistä ja yhdenmukaista määritelmää. Ks. asia 327/82 *Ekro* [1984] ECR 107, kohta 14.

³⁷¹ *Peers* 2013, s. 533.

³⁷² Asia C-571/10 *Kamberaj*, kohdat 78 ja 81.

³⁷³ Asia C-571/10 *Kamberaj*, kohdat 80–81.

³⁷⁴ Asia C-571/10 *Kamberaj*, kohta 86.

joiden avulla yksilö kykenee huolehtimaan asunnon, ravinnon ja terveyden kaltaisista perustarpeista.³⁷⁵

Myös tapauksessa *Singh* tuomioistuin korosti pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin tehokkuusperiaatteen mukaista tulkintaa. Direktiivin tulkinnassa tuli ottaa huomioon sen tavoite, joka on jäsenvaltioon asettautuneiden, eli vähintään viisi vuotta jäsenvaltiossa oleskelleiden kolmansien valtioiden kansalaisten kouttaminen ja heidän aseman lähentäminen vastaamaan jäsenvaltion kansalaisten asemaa.³⁷⁶ Kuten direktiivissä eksplisiittisesti todetaan, tämän tavoitteen vastaista ei ole, että direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle on suljettu ne henkilöt, joiden oleskelu jäsenvaltiossa on ainoastaan tilapäistä.³⁷⁷ EU-tuomioistuin kuitenkin korosti, että tarkoituksellisesti rajoitettu oleskelulupa ei voi estää pitkään oleskelleen aseman saamista tilanteessa, jossa oleskeluluvan ajallisesta rajoituksesta huolimatta henkilön oleskelulupa on jatkettavissa yli viiden vuoden ajan tai rajattomasti siten, että kolmannen valtion kansalaisen voidaan katsoa asettuneen jäsenvaltioon. Muutoin soveltamisalan rajoitus olisi vastoin direktiivin tehokkaan vaikutuksen takaamisen periaatetta.³⁷⁸

4.2.3 Suhteellisuusharkinnan samankaltaisuus direktiiveihin ja assosiaatiosopimuksiin perustuvia oikeuksia rajoitettaessa

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan huomata viitteitä siitä, että jäsenvaltioille syntyviä velvollisuuksia ja kolmansien valtioiden kansalaisten oikeuksia on tulkittava samalla tavalla riippumatta siitä, perustuuko kolmansien valtioiden kansalaisten oikeusasema assosiaatiosopimukseen vai yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa toteuttavaan sekundäärinormiin. Erityisen osuvasti tämä tulee esille vertailemalla kahta Alankomaita vastaan nostettua rikkomuskannetta, joista ensimmäisessä Alankomaiden katsottiin rikkoneen Turkin assosiaatiosopimusta ja toisessa pitkään oleskelleiden kolmansien valtioiden kansalaisten asemasta annettua direktiiviä.³⁷⁹

Tapausten tosiseikastot vastaavat hyvin pitkälti toisiaan. Molemmissa oli kyse Alankomaiden perimistä maksuista, joita edellytettiin oleskeluluvan saamisen ehtona. Tapauksista

³⁷⁵ Asia C-571/10 *Kamberaj*, kohdat 90–92.

³⁷⁶ Asia C-502/10 *Singh*, tuomio 18.10.2012, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, kohta 45. Ks. myös direktiivin 2003/109 johdanto-osan 2, 4, 6 ja 12 kohdat.

³⁷⁷ Asia C-502/10 *Singh*, kohta 47. Ks. myös pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109 3 artiklan 2 kohta.

³⁷⁸ Asia C-502/10 *Singh*, kohta 51 ja 54.

³⁷⁹ Asia C-92/07 *komissio v Alankomaat I* [2010] ECR I-3683 ja asia C-508/10 *komissio v Alankomaat II*, tuomio 26.4.2012, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

ensimmäisessä komissio vaati tuomioistuinta toteamaan Alankomaiden rikkoneen Turkin assosiaatiosopimuksesta johtuvia velvoitteitaan. Turkin kansalaisilta perittiin oleskeluluvan saamiseksi korkeampi maksu kuin EU- ja ETA-kansalaisilta. Asiassa oikeudellisen arvioinnin kohteena oli maksujen yhteensopivuus Turkin assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 13 artiklasta ja lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 artiklan standstill-säännön kanssa. Standstill-sääntö velvoittaa jäsenvaltioita olemaan ottamatta käyttöön uusia työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden rajoituksia.³⁸⁰ Asiassa riidatonta oli se, että kyseiset maksut olivat sinänsä standstill-säännössä tarkoitettuja uusia toimenpiteitä, komission ja Alankomaiden välinen kiista johtui siitä, että jälkimmäinen katsoi standstill-sääntöjen kieltävän ainoastaan suhteettomat maksut, jollaisia oleskeluluvista perityt maksut eivät sen mukaan olleet. Alankomaiden hallituksen mukaan vahvistetut maksut perustuivat hakemusten käsittelystä aiheutuviin kustannuksiin. Komissio taas katsoi maksujen olevan suhteellisuusperiaatteen vastaisia.³⁸¹ Alankomaiden turkkilaisilta työntekijöiltä perimät maksut olivat enimmillään 30 kertaa suuremmat kuin unionin kansalaisilta oleskeluluvan saamiseksi perimät maksut.³⁸²

Pitkään oleskelleiden kolmansien valtioiden kansalaisten asemasta annettua direktiiviä koskevalla rikkomuskanteella komissio halusi vahvistettavan, että Alankomaiden kolmansien maiden kansalaisilta oleskeluluvan myöntämisestä perimät maksut olivat suhteettomia ja ne johtivat direktiiviin perustuvien oikeuksien käyttämisen mahdolliseen estymiseen. Alankomaissa pitkään oleskelleen kolmannen valtion kansalaisen asemaa hakeneet henkilöt tai jotka tekivät oleskelua koskeneen hakemuksen saatuaan direktiivin mukaisen aseman toisessa jäsenvaltiossa, piti maksaa 7–27 kertaa korkeammat maksut verrattuna unionin kansalaisten oleskelulupahakemusten käsittelymaksuihin.³⁸³ Riidatonta tapauksessa oli, että jäsenvaltioilla oli oikeus vaatia oleskeluluvista maksuja. Tässäkin tapauksessa oikeudellinen erimielisyys koski jäsenvaltioiden harkintavallan laajuutta määrittää maksujen perusteet, komission mielestä vaaditut maksut olivat suhteettomia verrattuna unionin kansalaisilta perittyihin maksuihin, minkä takia Alankomaat oli toiminut harkintavaltansa ylitäten.³⁸⁴

³⁸⁰ Asia C-92/07 *komissio v Alankomaat I*, kohdat 47–49.

³⁸¹ Asia C-92/07 *komissio v Alankomaat I*, kohdat 51 ja 52.

³⁸² Asia C-92/07 *komissio v Alankomaat I*, kohta 13.

³⁸³ Asia C-508/10 *komissio v Alankomaat II*, kohta 46 ja 47.

³⁸⁴ Asia C-508/10 *komissio v Alankomaat II*, kohdat 62 ja 64.

Turkin kansalaisilta edellytettyjen maksujen oikeutuksen arvioinnissa tuomioistuin lähti liikkeelle toteamalla vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön perustuen, etteivät kaikki uudet Turkin kansalaisten liikkumisvapauksia koskevat rajoittavat toimenpiteet ole standstill-säännön vastaisia, kunhan niitä sovelletaan samalla tavalla EU-kansalaisiin ja Turkin kansalaisiin.³⁸⁵ Tuomioistuin tarkensi lisäksi, että standstill-säännöt eivät periaatteessa estä jäsenvaltioita perimästä suhteellisuusperiaatteen rajoissa ”tietyissä erityistilanteissa” Turkin kansalaisilta maksuja, jotka ovat unionin kansalaisilta perittäviä maksuja hieman korkeampia.³⁸⁶ Tuomioistuimen argumentaatio on siis jossain määrin ristiriitaista: lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden on kohdeltava maksujen osalta Turkin kansalaisia yhdenvertaisella tavalla muiden unionikansalaisten kanssa, mutta määrittelemättömissä erityistilanteissa hieman korkeammat maksut voisivat olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja siten hyväksyttäviä.³⁸⁷ Turkin kansalaiset eivät siis näyttäisi tältäään osin olevan täysin vertailukelpoisessa asemassa unionin kansalaisten kanssa. Erottelevan kohtelun suhteellisuusarvioinnissa tulee tuomioistuimen mukaan ottaa huomioon Turkin assosiaatiosopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa ilmaistu assosiaation tarkoitus, eli Turkin kansalaisten aseman asteittainen lähentäminen vastaamaan unionin kansalaisten oikeusasemaa sekä jäsenvaltioiden alueella oleskelevien turkkilaisten työntekijöiden, jäsenvaltioissa toimivien itsenäisten ammatinharjoittajien sekä palvelun tarjoajien integroituminen vastaanottavaan jäsenvaltioon.³⁸⁸ Tapauksen tosiseikaston valossa unionin kansalaisilta ja turkkilaisilta perittyjen maksujen ero ei tuomioistuimen mukaan ollut vähäinen, minkä vuoksi riidanalaiset maksut olivat kokonaisuudessaan suhteettomia ja siten Turkin assosiaatiosopimuksesta johtuvien velvoitteiden vastaisia.³⁸⁹

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annettua direktiiviä koskevassa ratkaisussa tuomioistuin ei viitannut julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksesta poiketen suoraan aikaisempaan tuomioon Turkin kansalaisten oleskelulupamaksuista. Julkisasiamiehen mukaan pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten tilanne ei ole täysin vertailukelpoinen unionin kansalaisten kanssa, koska unionin kansalaisuus on sidottu jäsenvaltioiden kansalaisuuteen. Toisaalta julkisasiamiehen mukaan assosiaatiosopimuksen perusteella etuoikeutetussa asemassa olevien kolmansien valtioiden oikeusasemas-

³⁸⁵ Asia C-92/07 *komissio v Alankomaat I*, kohta 62. Ks. myös asiat C-228/06 *Soysal*, kohta 61 ja C-242/06 *Sahin*, kohta 67.

³⁸⁶ Asia C-92/07 *komissio v. Alankomaat I*, kohta 74.

³⁸⁷ Ks. *Hogenboom* 2010, s. 716.

³⁸⁸ Asia C-92/07 *komissio v Alankomaat I*, kohdat 67 ja 68.

³⁸⁹ Asia C-92/07 *komissio v Alankomaat I*, kohta 74.

ta ei voida johtaa yleistä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, joka koskisi kaikkia kolmansien valtioiden kansalaisia. Tällaisessa etuoikeutetussa asemassa ovat esimerkiksi Turkin kansalaiset, joiden oleskelulupamaksujen suhteellisuudesta oli kysymys tapauksessa *komissio v Alankomaat I*.³⁹⁰ Julkisasiamies katsoi kuitenkin, että päättäessään direktiivin soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden oleskelulupamaksujen perusteista, jäsenvaltioiden harkintavalta ei ole rajaton. Hänen mukaansa jäsenvaltioiden on käytettävä harkintavaltansa tavalla, joka ei vaaranna direktiivin tavoitetta ja tarkoitusta, sekä toisaalta kunnioittaa perusoikeuksia.³⁹¹

Tuomioistuin asettui ratkaisussaan julkisasiamiehen linjoille. Ratkaisussa todetaan ensin näkin, että jäsenvaltiot voivat vaatia myönnettävän oleskeluoikeuden edellytyksenä maksujen maksamista, mutta ne eivät saa muodostaa niin suurta taloudellista raskautta kolmansien valtioiden kansalaisille, että ne estäisivät direktiivin päämäärän toteutumisen ja tehokkaan vaikutuksen.³⁹² Direktiivin päämääränä olevan kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen ja jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien valtioiden kansalaisten liikkuvuuden edistäminen olisi vaarassa, jos maksuilla estetään direktiiviin perustuvien kolmansien valtioiden kansalaisille kuuluvien oikeuksien käyttäminen.³⁹³ Tuomioistuimen mukaan Alankomaiden perimät maksut olivat ”sellaisenaan suhteettomia” ja saattoivat johtaa direktiiviin perustuvien oikeuksien käyttämisen estämiseen. Tämän vuoksi Alankomaiden lainsäädännön katsottiin olevan ristiriidassa direktiivistä johtuvien velvoitteiden kanssa.³⁹⁴

4.2.4 Oikeuskäytännön päälinjaukset

Tuomioistuin on antanut ensimmäisissä yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa koskevissa ratkaisuissaan erityistä painoa sille, että sekundaarinormit ovat osoituksia Tampereen päätelmissä ja myöhemmissä politiikkaohjelmissa mainitulle tavoitteelle lähentää kolmansien valtioiden kansalaisten oikeusasemaa vastaamaan EU-kansalaisten oikeusasemaa. Tuomioistuin on korostanut tehokkuusperiaatetta, käsitteiden itsenäistä merkitystä unionin oikeudessa sekä oikeuksiin tehtyjen rajoitusten suppeaa tulkintaa.³⁹⁵ Vaikka direktiivillä olisi annettu jäsenvaltioille toimivalta rajoittaa näiden oikeuksien käyttämistä tietyissä tilanteis-

³⁹⁰ Julkisasiamies Yves Bot’n ratkaisuehdotus asiassa C-508/10 *komissio v Alankomaat II*, kohdat 50 ja 51.

³⁹¹ Julkisasiamies Yves Bot’n ratkaisuehdotus asiassa C-508/10 *komissio v Alankomaat II*, kohdat 52–54 ja 67.

³⁹² Asia C-508/10 *komissio v Alankomaat II*, kohdat 69 ja 73.

³⁹³ Asia C-508/10 *komissio v Alankomaat II*, kohta 74.

³⁹⁴ Asia C-508/10 *komissio v Alankomaat II*, kohdat 77 ja 78.

³⁹⁵ *Peers* 2014, s. 37 ja *Peers* 2013, s. 550.

sa, edellytetään silti suhteellisuusperiaatteen noudattamista.³⁹⁶ Myös niissä tapauksissa, joissa direktiivi viittaa kansallisen lainsäädännön mukaisiin käsitteisiin, jäsenvaltioiden on otettava huomioon direktiivin tavoitteet ja unionin perusoikeuskirjasta ilmenevät oikeudet ja periaatteet.

Tuomioistuin on korostanut, että sekundaarilainsäädännöllä on myönnetty kolmansien valtioiden kansalaisille *oikeuksia* ja implementoidessaan direktiivejä jäsenvaltioiden on turvattava näiden oikeuksien toteutuminen. Oikeuskirjallisuudessa tuomioistuimen on katsottu omaksuneen direktiivien tulkinnassa oikeuksiin perustuvan lähestymistavan (*Rights Based Approach*).³⁹⁷ Vaikka direktiivit näyttäisivätkin olevan *prima facie* vain heikosti velvoittavia ja jättävän siten jäsenvaltioille paljon liikkumavaraa niiden implementoinnissa, tuomioistuin on kuitenkin tarkastellut direktiivien kansallisia täytäntöönpanotoimia tiukan seula läpi, pyrkien varmistamaan direktiivillä ilmaistun tarkoituksen tehokkaan toteutumisen.

On syytä korostaa, että tuomioistuimen omaksuma tulkintalähtökohta ei ollut missään tapauksessa itsestään selvä. Perheenyhdistämisdirektiivi nähtiin oikeuskirjallisuudessa monimutkaisena säädöksenä, jonka lukuisat poikkeussäännökset nähtiin direktiivin tehokkuutta heikentävänä tekijänä. Direktiivin harmonisointivaikutusta pidettiin vähäisenä ja jäsenvaltioille jätettyä harkintavalttaa päättää edelleen perheenyhdistämisen ehdoista varsin suurena.³⁹⁸ Perheyhdistämisdirektiivissä ei myöskään millään tavalla todeta eksplisiittisesti, että sen tavoitteena on subjektiivisen perheenyhdistämisoikeuden edistäminen. Siksi *Chakroun* -tuomiota voidaan pitää jossain määrin yllättävänä.³⁹⁹

Lisäksi tuomioistuimen ratkaisu *Chakroun* -tapauksessa ei ollut erityisen odotettu aiemman oikeuskäytännön perusteella. Ratkaisun, jolla EU-tuomioistuin hylkäsi Euroopan parlamentin perheenyhdistämisdirektiiviä koskevan kumoamiskanteen, tulkittiin merkitsevän sitä, että tuomioistuin teki eron kolmansien valtioiden kansalaisten oikeudessa perhe-elämän suojaan ja EU-kansalaisten oikeudessa perheenyhdistämiseen, joka menee pidem-

³⁹⁶ Hardy 2012, s. 444.

³⁹⁷ *Rights Based Approach* perustuu maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön tarkastelemiseen maahanmuuttajan oikeuksien ja mahdollisuuksien näkökulmasta. Maahanmuuttolainsäädännön kontekstissa *Rights Based Approach* painottaa yksilön oikeuksia ja toisaalta rajoittaa valtioiden perinteistä harkintavalttaa päättää ulkomaalaisten maahanmuutosta ja ulkomaalaisten kohtelusta. Ks. *Guild* 2001, s. 341. EU-kansalaisten liikkumisvapauksien voidaan katsoa perustuvan juuri tähän näkökulmaan: yksilön päätös liikkua toiseen jäsenvaltioon ja harjoittaa siellä taloudellista toimintaa ovat EU-oikeudellisia perusvapauksia, jotka ovat punnintatilanteessa lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden kansallisia etuja painavampia. Ks. *Thym* 2013, s. 711.

³⁹⁸ *De Bruycker* 2010, s. 140 kirjallisuusviittauksineen.

³⁹⁹ Hardy 2012, s. 441; *de Bruycker* 2010, s. 146.

mälle kuin pelkkä perhe-elämän suojaksi siinä laajuudessa, missä se on turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa. Tuomioistuin hylkäsi kanteen pitkälti sen takia, että direktiivin nähtiin olevan linjassa ihmisoikeussopimuksen ja sitä koskevan oikeuskäytännön kanssa.⁴⁰⁰ Perheen yhdistämisdirektiiviä koskeva kritiikki muistuttaa hyvin paljon työperäistä maahanmuuttoa koskevan sekundaarilainsäädännön saamaa vastaanottoa. Siksi EU-tuomioistuimen perheen yhdistämisdirektiiviä koskeva oikeuskäytäntö herättää perustellusti kysymään, kuvaako oikeuskäytäntö laajemmin tuomioistuimen lähestymistapaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen lainsäädäntöön.

Merkille pantavaa on se, että EU-tuomioistuin on tulkinnut yhteistä maahanmuuttopolitiikka koskevia säädöksiä analogisesti EU-kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien periaatteiden kanssa. Tämä on ymmärrettävää ottaen huomioon lainsäädännön taustat: laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeusaseman lähentäminen vastaamaan jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusasemaa on ollut Euroopan unionin tavoitteena Tampereen Eurooppa-neuvoston huippukokouksesta lähtien. Tulkitsemalla kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia analogisesti EU-kansalaisten oikeusaseman kanssa, EU-tuomioistuin on kantanut oman kortensa kekoon Tampereen päätelmien ja myöhempien politiikkaohjelmien tavoitteiden saavuttamiseksi.⁴⁰¹

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka perustuu niillä myönnettyjen oikeuksien korostamiseen ja jäsenvaltioiden harkintavallan rajoittamiseen, ei ehkä sittenkään näytä niin yllättävältä ja uudelta, kun sitä verrataan tutkielmassa läpikäytyyn assosiaatiosopimuksia koskevaan oikeuskäytäntöön. Euroopan unionin tuomioistuin on jo pitkään tulkinut assosiaatiosopimuksia samalla tavalla – korostaen instrumenttien tehokasta vaikutusta samalla rajoittaen jäsenvaltioiden harkintavaltaa.

4.3 Direktiivien tulkinta oikeuskäytännön valossa

Laillista maahanmuuttoa koskevassa oikeuskäytännössä EU-tuomioistuin on tulkinut kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevia direktiivejä antaen tulkinnallista painoa erityisesti säädösten tavoitteille ja säädöksillä luoduille yksilön oikeuksille. Yksilön oikeuksien painottaminen ja jäsenvaltioiden maahanmuuttokontrollin rajoittaminen on tuttua

⁴⁰⁰ Ks. asia C-540/03 *parlamentti v neuvosto* [2006] ECR I-5769, ks. tuomioistuimen tekemästä erosta EU-kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien välillä lisää Wiesbrock 2010, s. 469 ja 470 sekä de Bruycker 2010, s. 140–142.

⁴⁰¹ Wiesbrock 2010b, s. 469.

EU-kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevasta oikeuskäytännöstä.⁴⁰² Tämän pohjalta voidaan kysyä, ovatko jäsenvaltioihin kolmansista maista tulevat työperäiset maahanmuuttajat sellaisessa vertailukelpoisessa tilanteessa jäsenvaltioiden välillä muuttavien EU-kansalaisten kanssa, joka oikeuttaisi molempia henkilöryhmiä koskevien oikeudellisten instrumenttien yhtenäisen tulkinnan.

Läpikäydystä oikeuskäytännöstä on kuitenkin varottava tekemästä liian suoria johtopäätöksiä taloudellisten maahanmuuttajien oikeuksista. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkemys, jonka mukaan jäsenvaltioilla on erilainen harkintamarginaali maahanmuuttolainsäädännön soveltamisessa riippuen siitä, minkälaisia maahanmuuttajia lainsäädäntö koskee. Jäsenvaltioiden harkintavalta ei ole aina samansuuruinen: se on pienin turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten kohdalla, perhe-elämän suojan erityinen merkitys vähentää liikkumavaraa perheenyhdistämisten kohdalla, lisäksi pitkäaikaiselle oleskelulle tulisi antaa suojaa karkottamista vastaan edellyttämällä valtiolta painavaa perustetta oleskelun päättämiseksi. Taloudellisen maahanmuuton kohdalla jäsenvaltion harkintavalta on suurin, ja maahanmuuttajan yksilöllisten oikeuksien merkitys vähäisin.⁴⁰³ Tämän vuoksi tuomioistuimen perheenyhdistämistä ja pitkään oleskelleita kolmansien valtioiden kansalaisia koskevassa oikeuskäytännössä omaksuma *Rights Based Approach* ei ehkä koskisikaan työperäistä maahanmuuttoa koskevan unionin sekundaarilainsäädännön tulkintaa.

Näkemys vaikuttaa osittain perustellulta, taloudellisten maahanmuuttajien kohdalla maahanpääsyn merkitys maahantulijan ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta on vähäisempi kuin muiden, esimerkiksi kansainväliseen suojeluun oikeutettujen kolmansien valtioiden kansalaisten kohdalla. Tämä on otettu huomioon myös unionin toimivallassa: SEUT 79 artiklan 5 kohdan mukaisesti mikään taloudellista maahanmuuttoa koskevista direktiiveistä ei anna kolmannen valtion kansalaiselle subjektiivista oikeutta maahanpääsyyn. Jäsenvaltioilla on edelleen suvereeni oikeus päättää maahan päästettävien kolmansien valtioiden kansalaisten määrästä.⁴⁰⁴ Unionin yhteinen maahanmuuttopolitiikka ei siis ole johtanut siihen, että kolmansien valtioiden kansalaiset ja liikkumisvapauttaan käyttäneet EU-kansalaiset olisivat toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa. Kolmansien valtioiden kansalaisilla on oikeus tulla jäsenvaltioon palkkatyöhön vain silloin, kun jäsenvaltio sen sallii. Tilanne on täysin erilainen EU-kansalaisten kohdalla, joilla on subjektiivinen, unionin perussopi-

⁴⁰² Thym 2013, s. 711.

⁴⁰³ Thym 2013, s. 721.

⁴⁰⁴ Ks. esim. erityisosaajadirektiivin 6 artikla, yhdistelmäladirektiivin johdanto-osan 6 kohta.

muksissa turvattu perustavaa laatua oleva oikeus liikkua jäsenvaltioiden välillä ja harjoittaa taloudellista toimintaa muissa jäsenvaltioissa kuin siinä, jonka kansalainen hän on.

Tilanne on EU:n maahanmuuttoa koskevan sekundaarilainsäädännön osalta tässä suhteessa samanlainen kuin Turkin assosiaatiosopimuksen kohdalla: tuomioistuin on torjunut Turkin kansalaisten rinnastamisen EU-kansalaisiin tapauksissa *Ziebell* ja *Demirkan*. Tämä ei kuitenkaan ole ristiriidassa sen *Bozkurt* -ratkaisussa ilmaistun periaatteen kanssa, jonka mukaan työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen unionin sisällä liittyvät periaatteet on ulotettava mahdollisuuksien mukaan koskemaan myös turkkilaisia työntekijöitä silloin, kun sopimuksessa on käytetty vastaavaa terminologiaa ja rakennetta kuin jäsenvaltioiden kansalaisiin sovellettavassa primaari- ja sekundaarioikeudessa. Tämä lähtökohta ei tarkoita, että koko EU-kansalaisuutta koskeva normisto ja periaatteiden kokonaisuus siirrettäisiin koskemaan Turkin kansalaisia.

Vastaava periaate on ulotettavissa myös kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien tulkintaan, silloin kuin oikeudet perustuvat unionin sekundaarinormiin.⁴⁰⁵ Kun esimerkiksi työperäistä maahanmuuttoa koskevissa direktiiveissä viitataan yhdenvertaiseen kohteluun, tuomioistuin ei ole nähnyt assosiaatiosopimuksia koskevassa oikeuskäytännössä syytä olla antamatta yhdenvertaisen kohtelun ulottuvuudelle erilaista sisältöä kuin EU-kansalaisia koskevassa oikeuskäytännössä. On vaikea nähdä syitä, joiden perusteella tuomioistuin tulkitsi yhdenvertaista kohtelua eri tavalla silloin, kun se perustuu yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa toteuttavaan sekundaarinormiin.

⁴⁰⁵ Näin myös *Thym* 2013, s. 715–716, joka korostaa EU-kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten oikeudellisen aseman erillään pitämistä, mutta toteaa silti, että EU-kansalaisten oikeuksille annetuilla tulkintoilla voi olla merkitystä myös kolmansien maiden kansalaisten asemaan maahanmuuttodirektiivien yhdenmukaisen tulkinnan kautta.

5 Ulkosopimusten ja EU:n sisäisen lainsäädännön välinen suhde

5.1 Ulkosopimusten vaikutus sekundaarioikeuden soveltamiseen ja tulkintaan

Tässä luvussa pohdin lyhyesti sitä, miten unionin maahanmuuttoa koskeva sekundaarioikeus vaikuttaa kolmansista maista tulevien työntekijöiden oikeusasemaan yhdessä unionin solmimien assosiaatiosopimusten kanssa. Kuten jo aikaisemmin toin esille, nämä oikeudelliset instrumentit voivat tulla samanaikaisesti sovellettaviksi, joten on tärkeä ymmärtää perusasiat sekä sekundaarioikeuden ja unionin kansainvälisten velvoitteiden suhteesta että periaatteista, jotka ohjaavat niiden yhtäaikaista soveltamista. Kappaleen tarkoituksena ei ole antaa kattavaa kuvaa kaikista niistä tilanteista, joissa assosiaatiosopimusten ja sekundaaridirektiivien yhteisvaikutus saattaa aktualisoitua. Tavoitteenani on esimerkkien avulla osoittaa, minkälaisia käytännön soveltamistilanteita kansallisten viranomaisten eteen voi tulla, kun sovellettavana ovat sekä assosiaatiosopimusten työntekijöitä koskevat määräykset että EU:n maahanmuuttoa koskeva sekundaarilainsäädäntö.

Edellisessä luvussa osoitettiin, että EU-tuomioistuin on tulkinnut kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevaa sekundaarioikeutta ja työntekijöiden asemaan vaikuttavia ulkosopimusten määräyksiä samanlaisten tulkintaperiaatteiden valossa. Se on toisin sanoen korostanut instrumenteilla kolmansien maiden kansalaisille perustettujen oikeuksien tehokasta toteutumista ja oikeuksista tehtävien poikkeusten suppeaa tulkintaa. On perustellut syyt olettaa, että EU-tuomioistuin tulkitsee samasta näkökulmasta myös kolmansista maista tulevien työntekijöiden asemaa koskevaa sekundaarioikeutta. Tämä on luonteva oletus myös siitä näkökulmasta, että sekundaarinormisto on ulkosopimukseen nähden toissijaista oikeutta: direktiivit eivät rajoita unionin oikeusjärjestykseen kuuluviin assosiaatiosopimuksiin sisältyvien suotuisampien säännösten soveltamista.⁴⁰⁶

Unionin maahanmuuttoa koskeva sisäinen lainsäädäntö ei siten ole vähentänyt assosiaatiosopimuksissa olevien henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten relevanssia. Sekundaarilainsäädäntö on luonut uuden kolmansien maiden kansalaisiin sovellettavan oikeusnormien lähteen. Kansainvälisten velvoitteiden etusija pätee tietysti vain sellaisten työntekijöiden kohdalla, jotka voivat kansalaisuutensa perusteella vedota EU:n ja työntekijän kansallisuusvaltion välillä solmittuun sopimukseen ja siitä ilmenevään suotuisaan

⁴⁰⁶ Ks. erityisosaajadirektiivin, kausityöntekijädirektiivin ja ICT-direktiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohta, yhdistelmälapadirektiivin 13 artiklan 1 kohdan a alakohta. Ks. myös *Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno-Lax* 2012, s. 39.

säännökseen. Mielestäni voidaan kuitenkin perustellusti argumentoida, että sekundaarinormistoa tulisi tulkita yhtenäisesti riippumatta siitä, onko kyseessä sopimusvaltion kansalainen vai ei. Mikäli EU-tuomioistuin ottaisi sekundaaridirektiivien tulkinnassa erilaisen ja restriktiivisemmän lähtökohdan silloin, kun kyseessä ei ole unionin sopimusvaltion kansalainen, lisääntyisi EU:n maahanmuutto-oikeuden hajanaisuus entisestään.⁴⁰⁷

Kolmannesta maasta tulevan työntekijän EU-oikeudellinen asema ja siihen liittyvät oikeudet riippuvat siis sekä hänen kansalaisuudesta että sovellettavasta direktiivistä. Tämän vuoksi EU:n sekundaarilainsäädäntö ei ole yhdenmukaistanut kolmansista valtioista tulevien työntekijöiden asemaa vaan paradoksaalista kyllä, jossain määrin lisännyt EU:n maahanmuutto-oikeuden hajanaisuutta ja vaikeaselkoisuutta. Sekundaarilainsäädännöllä on kuitenkin kritiikistään huolimatta oma arvonsa, lähinnä perustason asettamisessa työntekijöiden oikeuksille.⁴⁰⁸ Lisäksi direktiiveissä on säännelty sektorikohtaisesti työntekijöiden maahanpääsyn edellytyksiä, mitä assosiaatiosopimuksissa ei pääsääntöisesti ole käsitelty.⁴⁰⁹

Toisaalta sekundaarilainsäädännön tavoitteet ja kehitys voidaan nähdä yhtenä inspiraation lähteenä myös assosiaatiosopimusten vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten tulkinnolle. Julkisasiamies *Léger* totesi ratkaisuehdotuksessaan asiassa *Cetinkaya*, että Turkin assosiaatiosopimuksen ja päätöksen N:o 1/80 tulkinnassa voidaan yhtenä seikkana ottaa huomioon unionin maahanmuuttopolitiikan kehitys, sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevat tavoitteet. Se seikka, että unionissa on otettu tavoitteeksi kolmansien valtioiden kansalaisten oikeusaseman lähentäminen vastaamaan unionin kansalaisten asemaa, on otettava huomioon myös Turkin kansalaisten oikeuksia tulkittaessa. Tätä ei estä se, että Turkin assosiaatiosopimus on solmittu kauan ennen yhteisen maahanmuuttopolitiikan tulemistä unionin tavoitteeksi, koska unionin oikeusjärjestykseen kuuluvaa kansainvälistä sopimusta voidaan tulkita myös tämän tavoitteen edistämiseksi.⁴¹⁰

Kolmansista maista tulevia työntekijöitä koskevan sekundaarilainsäädännön implementoinnin jälkeen kansallisten viranomaisten on assosiaatiosopimusten ohella otettava huo-

⁴⁰⁷ Ks. näin myös *Wiesbrock* 2012, s. 89.

⁴⁰⁸ *Peers* 2009, s. 635.

⁴⁰⁹ Ks. *Eisele* 2013, s. 365, *Carrera – Faure Atger – Guild – Kostakopoulou* 2011, s. 4 ja 6 sekä *Wiesbrock* 2010a, s. 724.

⁴¹⁰ Julkisasiamies Philippe Léger'n ratkaisuehdotus asiassa C-467/02 *Cetinkaya* [2004] ECR I-10895, ratkaisuehdotus annettu 10.6.2004, kohdat 43 ja 44. Ks. myös *Hardy* 2012, s. 442.

mioon relevantti sekundaarinormisto.⁴¹¹ Kansainvälisten sopimusten ensisijaisuutta koskevasta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä kuitenkin johtuu, että EU:n johdettua oikeutta on tulkittava ulkosopimusten valossa, minkä vuoksi myös sekundaarioikeuden kansallisen soveltamisen tulee olla sopusoinnussa unionia ja jäsenvaltioita sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.⁴¹² Koska EU:n oikeusjärjestykseen kuuluvat kansainväliset sopimukset sitovat myös Euroopan unionin toimielimiä, sekundaarilainsäädäntö ei voi vaikuttaa negatiivisesti kolmansien valtioiden kansalaisten assosiaatiosopimuksiin perustuviin oikeuksiin. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin johdettuun oikeuteen kuuluvaa säännöstä ei voida soveltaa, mikäli sen seurauksena olisi unionia ja jäsenvaltioita sitovan kansainvälisen velvoitteen rikkominen. *Soysal* -tapauksessa EU-tuomioistuin katsoi saksalaisen viisumilainsäädännön rikkovan Turkin assosiaatio-oikeuteen kuuluvia standstill-sääntöjä, vaikka viisumiedellytyksen asettaminen kansallisessa lainsäädännössä johtui unionin sekundaarinormin implementoinnista.⁴¹³ Ratkaisussa EU-tuomioistuin ei ottanut suoraan kantaa johdettuun oikeuteen kuuluvan säännöksen ja kansainvälisen velvoitteen väliseen sovittamattomaan ristiriitaan, vaan viittasi velvoitteeseen tulkita johdettua kansainvälistä velvoitetta kunnioittavalla tavalla. Sovittamaton normiristiriita oli tapauksessa kuitenkin ilmeinen: ristiriitaa ei voitu sovittaa tulkinnalla, vaan viisumisäädännöstö oli jätettävä kokonaan soveltamatta.⁴¹⁴

Koska turkkilaisten työntekijöiden asemaa määrittävä päätös N:o 1/80 on käytännössä ainoa EU:n kansainvälisiin velvoitteisiin perustuva instrumentti, jolla on merkitystä kolmannelta valtiosta tulevan työntekijän oleskelu- ja työmarkkinaoikeuksien kannalta, assosiaatiosopimusten ja sekundaarilainsäädännön yhteisvaikutuksia täytyy turkkilaisten työntekijöiden osalta pohtia enemmän kuin muiden kolmansien valtioiden kansalaisten kohdalla.⁴¹⁵ Kuten EU-tuomioistuin on jo oikeuskäytännössään todennut, EU:n sekundaarilainsäädännön normi ei voi johtaa päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan mukaisten oikeuksien suppeaan tulkintaan, vaan päätökseen perustuvia oikeuksia täytyy tulkita itsenäisesti.⁴¹⁶ Seu-

⁴¹¹ Peers 2009, s. 636.

⁴¹² Ks. asia C-61/94 *komissio v Saksa* [1996] ECR I-3989, kohta 52.

⁴¹³ Ks. asia C-228/06 *Soysal*, kohdat 58 ja 59.

⁴¹⁴ *Mendez* 2013, s. 147, *Peers* 2009, s. 635.

⁴¹⁵ Ks. *Wiesbrock* 2013, s. 439.

⁴¹⁶ Asia C-294/06 *Payir*, kohta 48. EU-tuomioistuin korosti Turkin assosiaatio-oikeuteen kuuluvien instrumenttien itsenäistä tulkintaa myös asiassa C-485/07 *Akdas*, jossa oli kyse jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltamista turkkilaisiin työntekijöihin määrittävän assosiaationeuvoston päätöksen N:o 3/80 6 artiklan soveltamisesta. Määräyksessä annetaan turkkilaisille työntekijöille oikeus saada päätöksen soveltamisalaan kuuluvat etuudet maksetuksi myös Turkin alueelle. Tuomioistuimen mukaan kyseisen määräyksen

raavassa esitän muutamia esimerkkejä päätöksen N:o 1/80 perustuvan oikeuskäytännön vaikutuksesta direktiivien soveltamiseen.

5.2 Ulkosopimusten etusijan vaikutus turkkilaisten työntekijöiden asemaan

5.2.1 Standstill-määräykset

Kuten tutkielmassa on jo aiemmin todettu, turkkilaisilla työntekijöillä ei ole Turkin assosiaatio-oikeuteen perustuvaa oikeutta ensimmäiseen maahantuloon jäsenvaltion alueelle. He voivat kuitenkin vedota standstill-määräyksiin, jotka estävät uusien rajoitusten asettamisen turkkilaisten taloudellisen toiminnan harjoittamiselle, perustuivatpa ne sitten unionin johdettuun oikeuteen tai puhtaasti kansalliseen lainsäädäntöön. Vakiintuneen standstill-määräyksiä koskevan oikeuskäytännön perusteella jäsenvaltiot eivät voi asettaa uusia maahantulon esteitä, tai tehdä maahanpääsyä hankalammaksi verrattuna siihen hetkeen, kun kyseinen jäsenvaltio tuli sidotuksi standstill-määräyksen sisältäneeseen kansainväliseen velvoitteeseen.⁴¹⁷ Kuten ulkosopimuksia koskevassa jaksossa todettiin, EU-tuomioistuin on tulkinnut standstill-sääntöä laajasti ja nähnyt sen vastaiseksi kaikkien sellaisten säännösten soveltamisen, joilla vaikutetaan heikentävästi turkkilaisten työntekijöiden ensimmäistä maahantuloa koskeviin aineellisiin ja/tai menettelyllisiin edellytyksiin.⁴¹⁸

Työperäistä maahanmuuttoa koskevat direktiivit sallivat sen, että jäsenvaltiot soveltavat kansallisia maahantulokiintiöitä koskien maahan päästettävien, kolmansista valtioiden tulevien työntekijöiden lukumäärää. Jos tällaista maahantulokiintiötä ei ole vahvistettu ennen sitä päivämäärää, kun Turkin assosiaatio-oikeuteen kuuluva standstill-määräys tuli kyseistä jäsenvaltiota sitovaksi, oikeuskäytännön perusteella näyttäisi siltä, että kyseistä kiintiötä ei voitaisi soveltaa turkkilaisiin työntekijään.⁴¹⁹ Turkin assosiaatio-oikeuden ja sekundaarilainsäädännön lisääntyvän yhteisvaikutuksen myötä voidaan pikku hiljaa todeta historialliseksi se väite, jonka mukaan jäsenvaltioilla olisi edelleen yksinomainen toimivalta päättää turkkilaisten työntekijöiden pääsystä jäsenvaltion alueelle.⁴²⁰

ulottuvuutta on tulkittava itsenäisesti, eikä tulkintaan voi vaikuttaa se, minkälaisia etuuksia EU-kansalaiset voivat eksportoida jäsenvaltiosta toiseen. Ks. erityisesti tuomion kohdat 83 ja 91.

⁴¹⁷ Ks. *Peers* 2009, s. 632–634, oikeuskäytännön mukaan mikä tahansa uusi rajoitus turkkilaisten taloudellisen toiminnan rajoitus on standstill-määräyksen vastainen vaikka se perustuisikin EU-oikeuden implementointiin.

⁴¹⁸ Ks. asia C-92/07 *komissio v Alankomaat I*, kohta 49.

⁴¹⁹ Ks. *Wiesbrock* 2013, s. 438 ja 439, joka toteaa standstill-sääntöjä koskevilla oikeustapauksilla olevan suuri vaikutus kansallisten maahanmuuttolainsäädäntöjen soveltamiseen. Maahantulon ehtoja on tiukennettu erityisesti 1990- ja 2000-luvulla, jolloin suuri osa nykyisistä jäsenvaltioista on ollut sidottuja Turkin assosiaatio-oikeudesta johtuviin standstill-velvoitteisiin.

⁴²⁰ *Karayigit* 2011, s. 431 ja 432.

Assosiaatiosopimusten vaikutus maahanmuuttoa koskevien direktiivien soveltamiseen johdattaa EU:n yhteisen maahanmuuttopolitiikan yhtenäisyyden vähenemiseen, joka on jo näkyvässä viisumisäännöstöä koskevassa *Soysal* -tuomiossa sekä toisaalta *Payir* -ratkaisussa, jossa tuomioistuin totesi, ettei sekundaaridirektiivien säännöksillä ole mitään vaikutusta assosiaatiosopimuksen tulkintaan.⁴²¹

5.2.2 Maahantulon alkuperäisen perusteen merkityksettömyys

Payir -tapauksessa oli kyse kolmen Turkin kansalaisen oikeudesta vedota päätöksen N:o 1/80 mukaisiin oikeuksiin. Kolmesta turkkilaisesta kantajasta kaksi oli saanut oleskeluluvat opiskelua varten, opiskelun ohella luvat antoivat oikeuden työskennellä enintään 20 tuntia viikossa. Molemmat opiskelijat työskentelivät osa-aikaisesti ja oleskelulupien voimassaoloajan päättyessä he hakivat niihin pidennystä vedoten päätökseen N:o 1/80 perustuviin, yli vuoden samalla työnantajalla työskentelemisen jälkeen syntyviin oikeuksiin. Kansallinen viranomainen hylkäsi hakemukset, koska sen mukaan päätöstä ei voida soveltaa opiskelijoihin.⁴²²

Opiskelijoiden osalta huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot viittasivat opiskelijadirektiivin 2004/114 tarkoitukseen, josta voitiin niiden mukaan päätellä, että sivutoimisesti työskenteleviä, kolmansista maista tulevia opiskelijoita ei voitaisi katsoa työntekijöiksi siinä mielessä, mitä työntekijöillä tarkoitetaan päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan soveltamisen yhteydessä.⁴²³ Tuomioistuin kuitenkin hylkäsi jäsenvaltioiden väitteet. Tuomioistuin vahvisti aikaisemman oikeuskäytännön ja totesi, että tutkittaessa Turkin kansalaisen mahdollisuuksia vedota assosiaationeuvoston päätökseen, on otettava huomioon ainoastaan päätöksen soveltamisen edellytyksenä olevien objektiivisten kriteerien täyttyminen. Siksi jäsenvaltio ei voi evätä Turkin kansalaiselta päätökseen N:o 1/80 perustuvia oikeuksia vetoamalla maahantulon alkuperäisen tarkoituksen. Tämä mahdollisuus jäsenvaltioilla on vain silloin, jos Turkin kansalainen on tietoisesti erehdyttänyt kansallisia viranomaisia maahantulon tarkoituksestaan. Koska pääasian asianosaiset olivat tosiasiallisesti osallistuneet jäsenvaltiossa järjestettyyn koulutukseen ja tämän ohella työskennelleet laillisesti myönnetyn oleskeluluvan perusteella, heidän katsottiin täyttävän ne edellytykset, joiden perusteella he pystyivät vetoamaan päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohtaan.⁴²⁴ Opiskelijadirektiivin 2004/114 tavoitteilla ja rakenteella ei voinut tuomioistuimen mukaan olla tähän tulkintaan

⁴²¹ Ks. EU:n maahanmuutto-oikeuden fragmentoitumisesta *Karayigit* 2011, s. 433 ja 434.

⁴²² Asia C-294/06 *Payir*, kohdat 7–17.

⁴²³ Asia C-294/06 *Payir*, kohta 47.

⁴²⁴ Asia C-294/06 *Payir*, kohdat 40, 43 ja 46.

mitään vaikutusta, ”koska päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan suppea tulkinta ei voi perustua direktiiviin 2004/114, eikä kyseisestä direktiivistä voida tehdä mitään päätelmiä kyseisen säännöksen tulkinnan kannalta”.⁴²⁵

Tuomioistuimen argumentaatiota tapauksessa voidaan pitää myönteisenä Turkin kansalaisten oikeuksien kannalta. On myös totta, että unionin kansainvälisten sopimusten asettamia velvoitteita tulee tulkita itsenäisesti. Tulkinta on kuitenkin ongelmallinen opiskelijadirektiivin alkuperäisen tarkoituksen valossa. Direktiivissä opiskelua varten tapahtuvaa maahanmuuttoa pidetään lähtökohtaisesti väliaikaisena, ja vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinatilanteesta riippumattomana.⁴²⁶ Siksi opiskelijadirektiivin perusteella maahan tulleille kolmansien valtioiden kansalaisille tulisi myöntää oikeus työskennellä vähintään 10 tuntia viikossa.⁴²⁷ Turkkiilaisten opiskelijoiden kohdalla jäsenvaltioiden on kuitenkin hyväksyttävä se, että opiskelijadirektiivin mukainen vähäinenkin työnteko tekee heistä myös päätöksen N:o 1/80 mukaisia työntekijöitä, joilla on oikeuskäytännön mukainen oikeus oleskeluun ja työntekoon. Tämän vuoksi tuomioistuimen linjaus voi pidemmän päälle johtaa kielteiseen lopputulokseen myös Turkin kansalaisten kannalta. Mikäli jäsenvaltiot haluavat, että turkkilaiset opiskelijat eivät saavuta päätöksen N:o 1/80 mukaista oleskelu- ja työskentelyoikeutta, niillä ei ole muuta mahdollisuutta kuin kieltää turkkilaisilta opiskelijoilta sivutoiminen työskentely kokonaan.⁴²⁸

5.2.3 Turkkiilaisten työntekijöiden pääsy jäsenvaltion työmarkkinoille

Kuten tutkielman 2. luvussa käytiin läpi, turkkilaisilla työntekijöillä on päätökseen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohtaan perustuen rajoitettu, työuran pituudesta riippuva pääsy jäsenvaltion työmarkkinoille. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan turkkilaisella työntekijällä on vuoden laillisen työskentelyn jälkeen oikeus jatkaa työskentelyä jäsenvaltioissa ja tähän liittyen oikeus saada oleskelulupa.⁴²⁹ Neljän vuoden laillisen työskentelyn jälkeen turkkilaisella työntekijällä on oikeus tehdä jäsenvaltiossa mitä tahansa haluamaansa työtä, tämän oikeuden tehokas toteutuminen edellyttää EU-tuomioistuimen mukaan sitä, että kolmannen valtion kansalaisen oleskelulupaa jatketaan kohtuulliseksi ajaksi myös silloin, kun hän on irtisanoutunut työstään vapaaehtoisesti.⁴³⁰

⁴²⁵ Asia C-294/06 *Payir*, kohta 48.

⁴²⁶ Ks. opiskelijadirektiivin johdanto-osan 7 kohta.

⁴²⁷ Ks. opiskelijadirektiivin 17 artikla.

⁴²⁸ *Wiesbrock* 2013, s. 433–444.

⁴²⁹ Ks. esim. asia C-237/91 *Kus*, kohta 23.

⁴³⁰ Asia C-171/95 *Tetik*, kohdat 30 ja 31.

Erityisosaajadirektiivin 12 artiklassa määritellään erityisosaajien rajoitetusta pääsystä jäsenvaltion työmarkkinoille. Kahden vuoden laillisen työskentelyn jälkeen jäsenvaltiot voivat myöntää direktiivin perusteella työskenteleville kolmansien maiden kansalaisille korkeaa pätevyyttä vaativan työn tekemisen osalta yhdenvertaisen kohtelun. Tämä säännös ei voi kansainvälisten velvoitteiden etusijasta johtuen heikentää turkkilaisille työntekijöille päätöksen N:o 1/80 perusteella kuuluvia oikeuksia. Tämän vuoksi neljän vuoden laillisen työskentelyn jälkeen turkkilaisella työntekijällä on hänen maahanpääsytensä perusteesta riippumatta oikeus tehdä jäsenvaltiossa mitä tahansa haluamaansa työtä. Turkkilainen työntekijä voi siis hyötyä erityisosaajadirektiiviin perustuvasta maahanpääsymenettelystä ja muista suotuisista säännöksistä samalla, kun hänen työskentelykautensa kerryttävät myös päätökseen N:o 1/80 perustuvia oikeuksia.⁴³¹

Erityisosaajadirektiiviin perustuva, työntekijän perheenjäsenille myönnetty pääsy jäsenvaltion työmarkkinoille voi hyödyttää erityisellä tavalla turkkilaisten erityisosaajien perheenjäseniä. Päätöksessä N:o 1/80 ei anneta oikeutta perheenyhdistämiseen, joten turkkilaisten työntekijöiden perheenyhdistämisen edellytyksiä määrittää perheenyhdistämisdirektiivi 2003/86. Päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohdassa myönnetään kuitenkin perheenjäsenille kolmen vuoden laillisen oleskelun jälkeen vapaa pääsy mihin tahansa palkkatyöhön. Perheenyhdistämisdirektiivin 14 artiklan 2 kohdan mukaan perheenjäsenillä on pääsy palkkatyöhön ja itsenäiseen ammatinharjoittamiseen mahdollisen kansallisen odotusajan kuluttua, joka ei kuitenkaan saa olla yli 12 kuukautta pitkä. Erityisosaajadirektiivi sisältää perheenyhdistämisdirektiiviin verrattuna tässä suhteessa suotuisampia sääntöjä, sillä sen 15 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa asettaa perheenjäsenten työmarkkinoille pääsyle odotusaikaa. Tämä on esimerkki tilanteesta, jossa periaatteessa kaikki yllä mainitut säädökset voivat tulla sovellettaviksi yhtä aikaa. Perheenyhdistämisdirektiivi määrittää turkkilaisen erityisosaajan perheenyhdistämisen ehdot ja perheenjäsenten oikeudet erityisosaajadirektiivin mukaisin poikkeuksin. Toisaalta kolme vuotta oleskelleet perheenjäsenet saavat päätökseen N:o 1/80 perustuvan, perheyhteyden säilymisestä riippumattoman itsenäisen oleskelu- ja työskentelyoikeuden, jonka he menettävät vain, jos he ovat poissa pitkään jä-

⁴³¹ Ks. *Peers – Guild – Acosta Arcarazo – Groenendijk – Moreno-Lax* 2012, s. 67 ja 68. Oikeuskäytännössä on useaan kertaan todettu, että turkkilaisen työntekijän ensimmäisen maahantulon perusteella ei ole mitään merkitystä päätökseen N:o 1/80 perustuvien oikeuksien kannalta. Ks. em. asia C-294/06 *Payir*, asia C-1/97 *Birden*, kohta 43 ja asia C-36/96 *Günaydin*, kohdat 37–40 ja 50.

senvaltion alueelta tai 14 artiklan mukaan silloin, kun he muodostavat uhan jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle ja kansanterveydelle.⁴³²

Turkkilaisten työntekijöiden kohdalla mielenkiintoisia kysymyksiä herättää myös päätöksen N:o 1/80 ja lyhytaikaista työperäistä maahanmuuttoa koskevan ICT-direktiivin välinen suhde. Kyseisen direktiivin 13 artiklan mukaan sisäistä siirtoa koskeva lupa on voimassa vähintään vuoden. Jos kyseessä on turkkilainen työntekijä, hänellä on tämän yhden vuoden jälkeen oikeus päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan mukaan saada oleskelu- ja työluopansa uusittua työskennelläkseen saman työntekijän palveluksessa. Sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden kohdalla ei kuitenkaan ole itsestään selvää, voidaanko heidän katsoa kuuluvan jäsenvaltion työmarkkinoille, mikä on päätöksen N:o 1/80 6 artiklan soveltamisen edellytyksenä. EU-tuomioistuimen omaksuman laajan tulkinnan valossa näyttää kuitenkin mahdolliselta, että yrityksen sisällä siirtyvät henkilöt voitaisiin katsoa kuuluvan asianomaisen jäsenvaltion työmarkkinoille.⁴³³

⁴³² Päätöksen N:o 1/80 14 artiklaa sovelletaan kolme vuotta oleskelleisiin perheenjäseniin samoilla perusteilla kuin turkkilaisiin työntekijöihin. Ks. tästä *Mavridis* 2009, s. 295. On huomattava, että turkkilaisen työntekijän perheenjäsenen päätöksen N:o 1/80 7 artiklaan perustuvat oikeudet eivät lakkaa siinä vaiheessa, kun perheenjäsen ei enää kuulu jäsenvaltion työmarkkinoille. Ks. tästä esim. asia C-467/02 *Cetinkaya*, kohdat 32 ja 33.

⁴³³ Ks. yhdistelmälapudirektiivin 3 artiklan 2 kohdan d alakohta, jossa direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle on suljettu yritysten sisällä siirtyvät työntekijät. Tämän on nähty johtuvan siitä, että kyseisten työntekijöiden ei katsota kuuluvan jäsenvaltion työmarkkinoille. Ks. *Pascoau – McLoughlin* 2012, s. 2. Ks. toisaalta päätöksen N:o 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun työntekijän käsitteen laajasta tulkinnasta erityisesti asia C-434/93 *Bozkurt*, kohta 23 ja asia C-188/00 *Kurz*, kohdat 30–36.

6 Loppupäätelmät

Tutkielman alussa esitin tutkimuskysymyksen, jossa asetin tutkimuksen tavoitteeksi sen selvittämisen, minkälainen on kolmansista maista tulevien työntekijöiden asema jäsenvaltioissa unionin solmimien ulkosopimusten ja yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa toteuttavan sekundaarilainsäädännön perusteella. Tutkimuksen aikana on tullut selväksi, että tähän kysymykseen on mahdotonta antaa yksiselitteistä vastausta: unionin oikeusjärjestykseen kuuluvia, kolmansien maiden kansalaisten asemaan vaikuttavia oikeuslähteitä ei voida soveltaa kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin. EU:n assosiaatiosopimuksia voidaan soveltaa vain sopimusvaltioiden kansalaisiin, minkä vuoksi kolmansien valtioiden kansalaisilla on kansalaisuutensa perusteella erilaiset oikeudet. Toisaalta unionin työperäistä maahanmuuttoa koskevaa sekundaarilainsäädäntöä sovelletaan työntekijöihin riippumatta heidän kansalaisuudestaan, mutta lainsäädäntö on työntekijäryhmäkohtaista, jolloin tietyt kriteerit täyttävillä työntekijöillä on muita työntekijöitä etuoikeutetumpi asema. Kokonaiskuva hämärtää vielä entisestään se, että tietyissä tilanteissa sovellettavaksi tulevat yhtä aikaa sekä sekundaarilainsäädäntö että assosiaatiosopimukset.

Miten hallita tätä sekavaa kokonaisuutta? Olen pyrkinyt tutkielmassa etsimään EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä linjauksia ja periaatteita, jotka olisivat yhteisiä nimittäjiä sekä assosiaatiosopimusten että sekundaarilainsäädännön soveltamisessa ja tulkinnassa. Assosiaatiosopimuksia koskevassa luvussa kävi selväksi, että EU-tuomioistuin on pyrkinyt kansainvälisissä sopimuksissa ilmaistujen velvoitteiden mahdollisimman tehokkaaseen toteuttamiseen unionin oikeusjärjestyksessä. Kansainvälisten sopimusten välittömän vaikutuksen ansiosta sopimusvaltioiden kansalaisilla on mahdollisuus vedota oikeuksiinsa vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja estää sopimusmääräysten kanssa ristiriidassa olevan kansallisen lainsäädännön soveltaminen. EU-tuomioistuin ei ole tulkinnut välittömän vaikutuksen edellytyksiä restriktiivisesti, mistä osoituksena on se, että tavoitteiltaan ja luonteiltaan hyvin erilaisten sopimuskokonaisuuksien määräykset on katsottu välittömästi vaikuttaviksi, kunhan määräyksen sanamuoto on selkeä, ehdoton ja tulevista täytäntöönpanotoimista riippumaton.

Yhteisiä piirteitä on löydettävissä myös assosiaatiosopimusten määräysten tulkintaa johtavista periaatteista. Ulkosopimuksia koskevan varhaisen oikeuskäytännön valossa vaikutti siltä, että ulkosopimusten ja perussopimusten sanamuodoltaan samansisältöisiä määräyksiä voitaisiin vain poikkeuksellisesti tulkita samalla tavalla. EU-tuomioistuin on kuitenkin

oikeuskäytännössä osoittanut, että assosiaatiosopimusten työntekijöiden asemaa koskevia määräyksiä voidaan tulkita, ja usein tulkitaan, yhteneväisesti jäsenvaltioiden kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien periaatteiden kanssa. Tämä voi olla seurausta sopimuksen tavoitteista, joka käy erityisesti ilmi turkkilaisia työntekijöitä koskevasta oikeuskäytännöstä. Tuomioistuimen mukaan Turkin assosiaatiosopimuksen tavoite – työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittainen toteuttaminen sopimusosapuolten välillä – edellyttää, että SEUT 45 artiklan soveltamista koskevat periaatteet ulotetaan mahdollisuuksien mukaan koskemaan myös Turkin kansalaisia. Tämän vuoksi turkkilaisten työntekijöiden oikeusaseman kannalta keskeistä assosiaationeuvoston päätöstä N:o 1/80 on sovellettu yhdenmukaisesti sen oikeuskäytännön kanssa, joka koskee työntekijöiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoiden kontekstissa.

Assosiaatiosopimusten tulkinta analogisesti perussopimuksissa turvatus työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ei kuitenkaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ole rajoittunut niihin sopimuksiin, joiden tavoitteena on työvoiman vapaan liikkuvuuden toteuttaminen. Työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua työoloissa edellyttäviä sopimusmääräyksiä on hyvin erilaisissa sopimuskokonaisuuksissa, joiden tavoitteet voivat erota merkittävästikin. EU-tuomioistuin ei kuitenkaan ole antanut näille eroavaisuuksille tulkinnallista merkitystä syrjäntäkieltojen välitöntä vaikutusta tai sen ulottuvuutta tarkastellessaan. Erityisen selkeästi tämä käy ilmi *Simutenkov* -ratkaisusta, jossa sinänsä hyvin ohjelmalliseen sopimuskokonaisuuteen sisältynyt syrjäntäkielto katsottiin välittömästi vaikuttavaksi myös horisontaalisessa suhteessa ja ulottuvuudeltaan samanlaiseksi SEUT 45 artiklan 2 kohdasta ilmenevän syrjäntäkiellon kanssa.

EU-tuomioistuin on siis omassa ratkaisukäytännössään tulkinnut sanamuodoltaan samansisältöisiä sopimusmääräyksiä samalla tavalla riippumatta siitä, mikä on se sopimuskokonaisuus, jonka osan määräys muodostaa. Tuomioistuimen voidaan nähdä tällä tavalla lähentäneen eri sopimusvaltioiden kansalaisten asemaa ja parantaneen toisaalta oikeusvarmuutta, sillä sopimuksen luonteen ja tavoitteiden arviointi on usein vaikeasti ennakoitavaa ja subjektiivista harkintaa. Toisaalta tuomioistuimen ratkaisukäytäntö on lähentänyt sopimusvaltioiden kansalaisten ja EU-kansalaisten asemaa jäsenvaltioiden työmarkkinoilla tulkitsemalla assosiaatiosopimuksia analogisesti työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien periaatteiden kanssa.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä on kuitenkin nähtävissä, että assosiaatiosopimusten perusteella työntekijöille syntyvien oikeuksien laajalla tulkinnalla on rajansa. Kuten *Gattoussi* -ratkaisusta ilmenee, tuomioistuin on luonnollisesti sidottu assosiaatiosopimuksesta ilmeneviin oikeuksiin, eikä se voi laajentaa esimerkiksi Turkin kansalaisille assosiaationeuvoston päätöksessä N:o 1/80 luotua oleskeluoikeuden suojaa koskemaan muiden assosiaatiovaltioiden kansalaisia. Toisaalta kolmansien maiden kansalaisten asemaa ei voi assosiaatiosopimuksen perusteella rinnastaa EU-kansalaisten asemaan, tätä eroa unionin tuomioistuin on korostanut erityisesti Turkin kansalaisten oikeuksia koskeneissa tapauksissa *Ziebell* ja *Demirkan*. Näissä tapauksissa tuomioistuin on painotti, että EU-kansalaisia koskevat oikeudet voidaan ulottaa koskemaan Turkin kansalaisia vain siinä määrin, kun kyse on turkkilaisten taloudellisen toiminnan harjoittamisesta EU:n alueella. Siten EU-kansalaisuutta koskeva viimeisten vuosikymmenten kehitys, jossa vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien oikeuksien nauttimiseksi jäsenvaltioiden kansalaisilta ei enää edellytetä taloudellisen toiminnan harjoittamista vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ei koske Turkin kansalaisia.

Kolmansien valtioiden kansalaisten asemaa jäsenvaltioiden työmarkkinoilla määrittää nykyään assosiaatiosopimusten ohella myös unionin yhteistä maahanmuuttopolitiikka toteutettava sekundaarilainsäädäntö. Unionin jäsenvaltioiden demografinen tilanne on johtanut siihen, että EU:ssa tarvitaan tulevaisuudessa huomattavasti enemmän jäsenvaltioiden ulkopuolelta tulevaa työvoimaa. Tähän tarpeeseen on unionissa pyritty vastaamaan luomalla kolmansien valtioiden kansalaisille houkuttelevia ja yhdenmukaisia väyliä tulla töihin Euroopan unioniin ja toisaalta takaamalla kolmansista maista tulevien työntekijöiden oikeudet kaikissa jäsenvaltioissa. Direktiivejä sovelletaan kaikkiin kolmansien valtioiden kansalaisiin riippumatta heidän kansalaisuudestaan. Työperäistä maahanmuuttoa koskevassa sekundaarilainsäädännössä omaksuttu sektorikohtainen lähestymistapa on kuitenkin johtanut siihen, että eri työntekijäryhmiin kuuluvilla työntekijöillä on unionissa erilaiset oikeudet.

Työperäistä maahanmuuttoa koskeva sekundaarilainsäädäntö on uutta, eikä unionin tuomioistuin ole vielä antanut säädöksen tulkintaa koskevia ennakkoratkaisuja. Tutkielmassa tarkasteltiin tämän vuoksi EU:n yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa toteuttavien direktiivien tulkintaa koskien perheen yhdistämistä ja pitkään oleskelleiden kolmansien valtioiden kansalaisten asemaa. Oikeuskirjallisuudessa työperäistä maahanmuuttoa koskevia direktiivejä on kritisoitu epämääräisyydestä ja liiallisen harkintavallan jättämisestä jäsenvaltioille. Erityisesti perheen yhdistämisdirektiiviä kritisoitiin oikeuskirjallisuudessa hyvin samanlaisin perustein. EU-tuomioistuin omaksui kuitenkin *Chakroun* -ratkaisussaan linjan, jossa se

korosti perheen yhdistämisdirektiivin tulkintaa tavalla, joka takaa direktiivillä luotujen oikeuksien tehokkaan toteutumisen, sekä edellytti oikeuksiin tehtyjen poikkeuksien suppeaa tulkintaa. Samat periaatteet ovat ohjanneet myös pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin tulkintaa. Merkille pantavaa on myös se, että unionin tuomioistuin on luonut yhteyksiä EU-kansalaisten oikeuksien ja kolmansien valtioiden kansalaisten oikeuksien välille tulkitsemalla maahanmuuttoa koskevaa sekundaarilainsäädäntöä yhtenevästi EU-kansalaisten oikeuksien kanssa. Rikkomuskanteet, joissa EU-tuomioistuin piti suhteettomina Alankomaiden perimiä, kolmansien maiden kansalaisilta oleskeluluvan saamiseksi edellytetyjä maksuja osoittavat myös, että tuomioistuin on tulkinnut samanlaisesta näkökulmasta sekä kansainvälisten sopimusten että sekundaarinormiston jäsenvaltioille asettamia velvoitteita. Tuomioistuin edellyttää, että jäsenvaltiot eivät estä kolmansien valtioiden kansalaisille kuuluvien oikeuksien toteutumista. Jäsenvaltioiden rajoittavat toimet ovat sallittuja ainoastaan silloin kun ne ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Tuomioistuimen ratkaistavaksi jää tietenkin se, ohjaavatko samat periaatteet myös työperäistä maahanmuuttoa koskevan sekundaarilainsäädännön tulkintaa. Mielestäni tätä voidaan kuitenkin perustellusti odottaa ottaen huomioon, että työperäistä maahanmuuttoa koskeva lainsäädäntö perustuu samaan oikeusperustaan ja siten sillä myös toteutetaan ainakin osittain samanlaisia tavoitteita. EU:n yhteisen maahanmuuttopolitiikan tavoitteena on ollut Tampereen päätelmistä sekä Haagin ja Tukholman ohjelmista ilmenevällä tavalla kolmansien valtioiden kansalaisten oikeusaseman parantaminen sekä heidän oikeusasemansa lähentäminen vastaamaan jäsenvaltioiden kansalaisten asemaa. EU-tuomioistuin näyttää oikeuskäytännössään pyrkineen näiden tavoitteiden mahdollisimman tehokkaaseen toteuttamiseen sekundaarinormiston tulkinnassa yhtäältä korostamalla direktiiveillä luotujen oikeuksien suojaa jäsenvaltioiden harkintavaltaa vastaan ja toisaalta tulkitsemalla sekundaarinormistossa käytettyjä käsitteitä ja oikeuksia analogisesti EU-kansalaisia koskevan oikeuskäytännön kanssa.

Viimeisessä luvussa nostettiin esille kysymyksiä assosiaatiosopimusten ja unionin sekundaarioikeuden suhteesta, ja tämän käytännön vaikutuksista sekundaarinormiston tulkintaan. Koska unionin kansainväliset velvoitteet sitovat unionin lainsäätäjää, sekundaarinormistolla ei voida heikentää kolmansien valtioiden kansalaisille kuuluvia ulkosopimuksista johtuvia oikeuksia. Sekundaarioikeutta on tulkittava mahdollisuuksien mukaan kansainvälisistä

sopimuksista johtuvien velvoitteiden mukaisesti, sovittamattoman normiristiriidan tilanteessa sekundaarioikeuden säännös on jätettävä soveltamatta.

Maahanmuuttoa ja kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevan lainsäädännön määrä on EU:ssa kasvanut 2000-luvulla merkittävästi. Tätä voidaan pitää myönteisenä asiana EU:n avoimuuden kannalta. Kehitys osoittaa myös, että unionin tavoitteena on kaikkien jäsenvaltioissa oleskelevien henkilöiden oikeuksien takaaminen, eikä pelkkä EU-kansalaisten hyödyksi toimivan *Fortress Europeen* rakentaminen. Tosiasia on myös se, että jäsenvaltiot eivät tule selviämään väestön ikääntymisestä johtuvista haasteista ilman unionin ulkopuolelta tulevaa työvoimaa. EU:n kolmansien valtioiden kansalaisten asemaa koskeva nykyinen oikeustila jättää paljon kehittämismahdollisuuksia: oikeuskirjallisuudessa esitetty ajatus nykyisen sekundaarinormiston kokoamisesta yhteen säädökseen on erittäin kannatettava. Kodifikaatio parantaisi maahanmuuttolainsäädännön läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä, mikä olisi myönteinen asia oikeusvarmuuden ja kolmansien maiden kansalaisten yhtäläisten oikeuksien toteutumisen kannalta.⁴³⁴ Tätä tavoitetta tuskin kuitenkaan tullaan saavuttamaan vuonna 2014 päättyvän Tukholman ohjelman jälkeisellä viisivuotiskaudella 2015–2020, sillä kodifikaation laatimista ei aseteta tavoitteeksi Eurooppa-neuvoston 26. ja 27.6.2014 pidetyn kokouksen päätelmissä. Euroopan unionin neuvoston valmisteluasiakirjassa asia jätetään tulevan pohdinnan varaan, sillä osa jäsenvaltioista pitää jo nykyistä laillista maahanmuuttoa koskevaa lainsäädäntöä tarpeeksi pitkälle menevänä.⁴³⁵

⁴³⁴ Ks. laajemmin *Eisele* 2013a, s. 378 ja 379 sekä *Peers* 2012, s. 36 ja 37.

⁴³⁵ Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tuleva kehitys, 9531/1/14 REV 1, Bryssel 27.5.2014, kohta 47.